

Tilburg University

Waarom het Openbaar Bestuur Ertoe Doet

Zouridis, Stavros; Kaufmann, Wesley; Atrokhova, Valeriya; Maleki, Ammar; Cromptvoets, Vera; Verba, Michael; Hermans, Machiel

Publication date:
2017

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Zouridis, S., Kaufmann, W., Atrokhova, V., Maleki, A., Cromptvoets, V., Verba, M., & Hermans, M. (2017). *Waarom het Openbaar Bestuur Ertoe Doet: Over de Economische en Sociale Betekenis van Bestuurlijke Instituten*. Tilburg School of Governance.

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/02/24/rapport-waarom-het-openbaar-bestuur-ertoe-doet-over-de-economische-en-sociale-betekenis-van-bestuurlijke-instituten/Waarom+het+openbaar+bestuur+ertoe+doet.pdf>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



WAAROM HET OPENBAAR BESTUUR ERTOE DOET

Over de economische en sociale betekenis van bestuurlijke instituties

*Stavros Zouridis, Wesley Kaufmann, Valeria Atrokhova, Ammar Maleki,
Vera Crompvoets, Michael Verba en Machiel Hermans*

Tilburg School of Governance, 24 februari 2017

Samenvatting

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een literatuurstudie uitgevoerd naar de economische en sociale effecten van bestuurlijke instituties. Bestuurlijke instituties zijn omschreven als *de karakteristieken van de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur in brede zin (de gehele trias politica)*. Deze bestuurlijke instituties zijn in het onderzoek geïsoleerd van het beleid; het gaat in deze literatuurstudie dus *niet* om de vraag welk (sociaal-economisch, onderwijs-, innovatie-, industrie- en macro-economisch) beleid economische en sociale effecten heeft. Bij de economische en sociale effecten is vooral gekeken naar welvaart en welvaartsgroei, legitimiteit, maatschappelijke ontwikkeling in de zin van levensstandaard en de tevredenheid en het gelukgevoel onder burgers. Zowel het kabinetsbeleid als de strategie van het ministerie zijn erop gericht de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur dienstbaar te maken aan welvaart en welbevinden. In deze literatuurstudie is onderzocht of een dergelijk verband inderdaad bestaat, welke bestuurlijke instituties welke economische en sociale effecten hebben en hoe het verband daartussen er precies uit ziet.

De belangrijkste conclusie na analyse van economische, (economisch-)sociologische en bestuurskundige literatuur is dat bestuurlijke instituties inderdaad economische en sociale effecten sorteren. Sterker nog, de bijdrage van bestuurlijke instituties aan zowel welvaart als maatschappelijke ontwikkeling, tevredenheid van burgers en hun gelukgevoel is substantieel en significant. Hoewel veruit het meeste onderzoek hierop wijst, zijn er uiteraard ook kanttekeningen bij deze hoofdconclusie. Ten eerste is correlatie tussen bestuurlijke instituties en welvaart en welbevinden relatief eenvoudig vast te stellen, maar daarmee is nog geen causale relatie aangetoond. Zijn de bestuurlijke instituties oorzaak voor welvaart en welbevinden, of zijn ze daar het gevolg van? Toch is het, de literatuur overziend, waarschijnlijk dat bestuurlijke instituties inderdaad een zelfstandig werkende oorzaak zijn. Ten tweede is het de vraag of het de bestuurlijke instituties zijn die ertoe doen of dat eigenlijk het maatschappelijk fundament ertoe doet waarop deze instituties rusten. Een openbaar bestuur dat eigendom beschermt en de naleving van contracten waarborgt kan alleen goed functioneren in een maatschappelijke context waarin deze 'rules of the game' ook als maatschappelijke spelregels doorgaans worden gerespecteerd. Geconcludeerd is dat bestuurlijke instituties weliswaar gebouwd zijn op een fundament van maatschappelijke spelregels maar deze ook vormen en in stand houden. Met andere woorden, bestuurlijke instituties zijn de ruggengraat voor de 'rules of the game' en zijn daar tegelijkertijd op gebouwd. Een derde kanttekening is dat de afzonderlijke bestuurlijke instituties waaraan de economische en sociale effecten worden toegerekend veelal nauwelijks te isoleren zijn en zich in de bestuurlijke praktijk als 'pakketje' presenteren. Voor de hoofdconclusie van dit onderzoek is deze kanttekening niet problematisch, want deze wordt er niet door geraakt.

De volgende vraag is welke bestuurlijke instituties bijdragen aan welvaart, legitimiteit, tevredenheid, ontwikkeling en geluk. De volgende instituties hebben hiervoor op basis van al het geanalyseerd onderzoek de beste papieren:

1. *Betrouwbaar bestuur*, bestuur met een langetermijnnoriëntatie (waarvoor politieke stabiliteit en een goed functionerende bureaucratie van belang zijn) en rechtsstatelijk bestuur in de zin van een bestuur dat eigendom beschermt en de naleving van contracten waarborgt. Een rechtsstatelijk bestuur in deze zin is een bestuur dat enerzijds effectief en machtig genoeg is om effectief te zijn en de naleving van de regels te waarborgen én waarvan de macht anderszins begrensd wordt om te voorkomen dat het openbaar bestuur de publieke 'predator' wordt.
2. *Lerend bestuur*, dat beheerste *verandering* mogelijk maakt en waardoor het bestuur effectiever wordt, maar ook *lokale kennis* produceert waardoor bestuurlijke instituties optimaal kunnen worden afgestemd op de lokale noden en preferenties. Ook draagt lerend bestuur bij aan *innovatie*. Voor lerend bestuur blijkt de volgende combinatie van factoren in het bijzonder van belang: een (participatieve) democratie, alsmede transparantie en 'accountability' (het ter verantwoording kunnen roepen van het bestuur).
3. *Onpartijdig bestuur*, dat wil zeggen een bestuur dat 'equity' waarmaakt in de zin van gelijke behandeling van burgers en bedrijven, maar ook integer opereert. Dit is een bestuur dat gekenmerkt wordt door gelijke toegang tot de publieke besluitvorming voor een ieder en een onpartijdige toepassing van het recht dan wel een onpartijdige uitvoering van beleid.

Deze karakteristieken van het openbaar bestuur lijken een universeel karakter te hebben. Bevestiging voor het feit dat juist deze bestuurlijke instituties aan welvaart, ontwikkeling, legitimiteit, tevredenheid en geluk bevorderen, is aangetroffen in ontwikkelingslanden, maar ook in hooggeïndustrialiseerde landen en in diensteneconomieën. Bovendien blijken dezelfde instituties relevant op het niveau van regio's binnen een land of een continent en op het niveau van landen. Zowel conceptueel en theoretisch als empirisch (historisch én landenvergelijkend) bevestigt onderzoek het belang van deze instituties.

Hoewel het verband tussen een betrouwbaar, lerend en onpartijdig bestuur enerzijds en welvaart, legitimiteit, tevredenheid en geluk anderzijds soms direct is, is een uiterst belangrijke set mediërende variabelen aangetroffen waarlangs het effect van bestuurlijke instituties zich voltrekt. Deze set variabelen omvat maatschappelijk vertrouwen ('generalized trust'), sociaal kapitaal, sociale cohesie en 'generalized morality'. Het onderling verband tussen al deze complexe concepten valt buiten het bereik van dit onderzoek. Met betrouwbaar, lerend en onpartijdig bestuur wordt maatschappelijk vertrouwen gestimuleerd en dat leidt weer tot minder transactiekosten, meer investeringen, meer innovatie en minder ondoelmatige onttrekking van middelen aan de economie. Het gecombineerd netto effect hiervan is meer welvaart, meer legitimiteit voor bestuurlijke instituties en meer tevredenheid van burgers.

De relevantie van deze studie voor Nederland is weliswaar groot, maar een sceptische lezing van deze studie kan tot de relativering leiden dat Nederland de grootste winst die met bestuurlijke instituties te behalen valt inmiddels wel heeft gerealiseerd. Nederland staat immers in de bovenste regionen van zowel de lijstjes met de beste bestuurlijke instituties als die met de beste economische en sociale effecten. Of de 'quality of government' in Nederland inderdaad zo

goed is als de lijstjes suggereren, zal een nadere diagnose van de Nederlandse bestuurlijke instituties duidelijk moeten maken. Er zijn immers ook signalen dat de betrouwbaarheid, het lerend vermogen en de onpartijdigheid van het Nederlands openbaar bestuur zoals geoperationaliseerd in meer concrete variabelen de afgelopen decennia geleidelijk erodeert. Denk aan de kwaliteit van de (uitvoerende en handhavende) bureaucratieën, aan het afnemend vermogen van de overheid om het recht ook daadwerkelijk af te dwingen, aan de groeiende stroom integriteitsincidenten, aan de politieke instabiliteit en overregulering. Ten tweede kan de lat hoger worden gelegd dan nu gebeurt en zou ook voor Nederland in de lijstjes een Olympische medailleplaats kunnen worden nagestreefd. Een benchmark met bijvoorbeeld de 'nordic countries' zou aanknopingspunten kunnen bieden voor verdere verbetering van het Nederlands openbaar bestuur. Ten derde verdient de vraag naar de kansen en bedreigingen voor de 'quality of government' in Nederland nadere bestudering, op basis van bijvoorbeeld een diagnose waarin de sterkten en zwakten van het Nederlands openbaar bestuur systematisch op een rij worden gezet.

Inhoud

Samenvatting	2
1. Inleiding	6
2. Bestuurlijke instituties en effecten: een kader	11
3. Bestuurlijke instituties en hun (directe) maatschappelijke effecten	17
4. 'Good governance' en de effecten daarvan	45
5. Waarom welke instituties ertoe doen	55
6. Conclusies en implicaties	60
Verwijzingen	64

1. Inleiding

Achtergrond

Op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Tilburg School of Governance (TSG) een literatuurstudie uitgevoerd naar de economische en maatschappelijke effecten van bestuur en bestuurlijke instituties. Voor het ministerie is de vraag naar deze effecten om twee redenen van belang. Ten eerste zijn de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur in brede zin als systeemverantwoordelijkheid bij het Ministerie van BZK belegd, van grote vraagstukken als de inrichting van de Grondwet tot en met indirecte en ondersteunende kwesties als de bedrijfsvoering bij gemeenten. Ook al is elke publieke organisatie zelf (binnen de grenzen van de (Grond)wet) primair verantwoordelijk voor de eigen inrichting en het eigen functioneren, de kwaliteit van het openbaar bestuur als geheel gaat het Ministerie van BZK aan. Vanuit die verantwoordelijkheid is het van belang om te weten welke economische en maatschappelijke effecten door welke inrichting en welk functioneren van het openbaar bestuur worden veroorzaakt; dat voorkomt dat op basis van ongetoetste beleidstheorieën wordt gesleuteld aan het openbaar bestuur. Ten tweede heeft het kabinet er voor gekozen de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur te richten op het faciliteren van economische groei, zoals in de kabinetsopdracht voor de Studiegroep Openbaar Bestuur is verwoord. Eerder is daarvoor de Studiegroep Openbaar Bestuur ingesteld, waarvoor twee achtergronddocumenten zijn vervaardigd. In een daarvan (Openbaar bestuur en economische ontwikkeling) is verslag gedaan van een verkenning naar de betekenis van bestuurlijke instituties voor economische ontwikkeling (Steur en Parie-Joosen, 2016). Deze literatuurstudie bouwt voort op het achtergronddocument voor de studiegroep.

Economische, sociologische en bestuurskundige benadering

In verschillende academische disciplines wordt de vraag naar de effecten van bestuurlijke instituties vanuit uiteenlopende gezichtspunten al heel wat jaren gesteld en onderzocht. Op basis van bestaand onderzoek kan er onderscheid gemaakt worden tussen drie invalshoeken waar het gaat om de effecten van het openbaar bestuur. Ten eerste is reeds bij de grondleggers van de *economie* de aandacht voor bestuurlijke instituties prominent. Zo stelt Adam Smith, die in verschillende hoofdstukken van *The Wealth of Nations* veel aandacht besteedt aan de rol en betekenis van het openbaar bestuur (1776; 2009: 470):

“The third and last duty of the sovereign or commonwealth, is that of erecting and maintaining those public institutions and those public works, which though they may be

in the highest degree advantageous to a great society, are however, of such a nature, that the profit could never repay the expense to any individual, or small number of individuals; and which it, therefore, cannot be expected that any individual, or small number of individuals, should erect or maintain. The performance of this duty requires, too, very different degrees of expense in the different periods of society.”

Het gaat wat Adam Smith betreft om (adequaat functionerende) instituties die nodig zijn voor de verdediging van de samenleving, voor de “administration of justice” en voor “facilitating the commerce of the society” en “for promoting the instruction of the people”. Smith besteedt uitgebreid aandacht aan de eisen die aan de soeverein (lees: het openbaar bestuur) gesteld worden om maatschappelijke voorspoed te creëren. Ook in hedendaagse economische debatten spelen bestuurlijke instituties een cruciale rol. Denk bijvoorbeeld aan het debat over globalisering van de economie. De afgelopen decennia is dit debat gedomineerd door de behoefte aan zo min mogelijk overheid zodat de zegeningen van de markt maximaal tot hun recht kwamen, maar in toenemende mate wordt duidelijk dat bestuurlijke instituties in de analyse moeten worden meegenomen om zowel groei als krimp te begrijpen (bijvoorbeeld Rodrik, 2011; Stiglitz, 2016). Waar in sommige (met name neoklassieke economische) benaderingen het openbaar bestuur als een ‘verstoring’ van het ‘natuurlijk marktmechanisme’ wordt beschouwd of ondoelmatige onttrekking van middelen aan de (markt)economie, staat in de institutionele economie onder meer de vraag centraal of bestuurlijke instituties cruciale voorwaarden voor welvaart en ontwikkeling zijn. Ook vanuit een neoklassieke benadering kan overigens de vormgeving van bestuurlijke instituties er voor zorgen dat de productiefactoren (arbeid, kapitaal, technologie) efficiënter worden ingezet en daarmee economische groei stimuleren.

Op het grensvlak van economie en bestuurskunde is sinds het eind van de jaren negentig een ander, maar gerelateerd, debat gaande over de vraag of ‘(good) governance’ ertoe doet. Dit debat is aangezwengeld door economen van de Wereldbank die zich afvroegen of geld investeren in de ontwikkeling van landen wel zin heeft als de bestuurlijke instituties niet op orde zijn. Zouden voor duurzame groei en economische ontwikkeling niet eerst de juiste bestuurlijke instituties tot stand moeten komen en functioneren? De veronderstelling die in het debat centraal staat is of ‘good governance’ wel of niet bijdraagt aan economische ontwikkeling. Landenvergelijkend onderzoek laat zien dat landen mét ‘good governance’ welvarender zijn dan landen zonder ‘good governance’. De correlatie kon al snel worden vastgesteld. Vanaf de allereerste paukenslag in dit debat is het tot op heden lastiger om causaliteit vast te stellen, met andere woorden om vast te stellen of het de bestuurlijke instituties zijn die ertoe doen. Is het zo dat landen met de goede bestuurlijke instituties hiermee meer welvaart kunnen creëren of is het de welvaart die de goede bestuurlijke instituties met zich mee brengt? De vraag of welvaart oorzaak dan wel gevolg is van ‘good governance’ hangt immer nog boven de markt, al lijkt er onder de meeste onderzoekers consensus te bestaan dat het de bestuurlijke instituties zijn die effecten hebben en niet andersom. Het debat heeft in ieder geval een veel gebruikte conceptualisering en operationalisering van ‘good governance’ opgeleverd in de vorm van ‘governance indicators’. Ook is het aanvankelijke debat, dat vooral gericht was op ontwikkelingslanden, in de loop van de tijd verbreed naar ook hoogontwikkelde (post-)industriële landen.

Ten derde is er de (*economisch*-)*sociologische* invalshoek op de relatie tussen bestuurlijke instituties en maatschappelijke en economische effecten. Ook deze invalshoek gaat terug tot de grondleggers van de (economisch georiënteerde) sociologie. Zo stelt Durkheim in zijn analyse van het patroon van maatschappelijke arbeidsdeling dat georganiseerde samenlevingen niet denkbaar zijn zonder ontwikkelde regelsystemen die vooraf het functioneren van alle 'organen' vastleggen (Durkheim, 1897). Weber analyseert expliciet de wisselwerking tussen de rechtsorde en de economische orde, inclusief de grenzen van de rechtsorde voor economische ontwikkeling. Hiermee legt hij een direct verband tussen de overheid en economische voorspoed (Weber, 1980/1922, 181 e.v.). In een ander geschrift ziet Weber een verband tussen de "virtuoze kapitalistische koopmansgeest" en "de meest intense vormen van godvrezendheid, die het hele leven doordringen en reguleren" (Weber, 2012/1920, 33). De protestantse ethiek verplicht het individu "zijn kapitaal te laten groeien, waarvan het belang als doel op zich wordt voorondersteld" (Weber, 2012/1920, 39). Het verband tussen de "geest van het (moderne) kapitalisme" en de leefwijze zoals deze voort kwam uit de reformatie is volgens Weber dan ook onmiskenbaar. Het (economisch-)sociologisch academisch debat kreeg enkele decennia terug een impuls met het boek *Trust* van Francis Fukuyama. Dit boek kwam niet uit het niets, want sociale cohesie, sociaal kapitaal, sociaal vertrouwen, sociale gelijkheid, enzovoort als bron voor welvaart, ontwikkeling en voorspoed zijn al langer voorwerpen van debat.¹ Kennelijk is er in de samenleving 'iets' dat het maatschappelijk verkeer 'smeert' en dat niet met methodologisch individualisme kan worden vastgesteld omdat het 'bovenindividueel' van aard is. Ook al is niet duidelijk wat dat 'iets' precies is (vertrouwen, sociale cohesie, protestantse ethiek, enzovoort?) en hoe dat werkt (is het oorzaak, gevolg van iets anders, en wat is precies de relatie met bestuurlijke instituties?), het levert evident meer welvaart, ontwikkeling en voorspoed op.

Doel- en vraagstelling van dit onderzoek

Het voorliggend rapport is een verslag van een literatuurstudie naar de relatie tussen bestuurlijke instituties en economische en maatschappelijke effecten vanuit deze drie invalshoeken. Centraal staan de volgende vragen:

1. Welke economische effecten en effecten op de ontwikkeling van de samenleving worden in de wetenschappelijke literatuur verbonden aan bestuurlijke instituties?
2. Welke economische effecten en effecten op de ontwikkeling van de samenleving worden in de wetenschappelijke literatuur verbonden aan 'good governance' dan wel afzonderlijke dimensies (clusters van indicatoren) van 'good governance'?
3. Via welke mechanismen zijn bestuurlijke instituties en 'good governance' verbonden met economische effecten en de effecten op de ontwikkeling van de samenleving (de 'mediating' variabelen) en in welke contexten wordt deze verbinding aangetroffen (wat zijn de 'moderating' variabelen)?

¹ Hanihan, 1916 gebruikte het begrip 'sociaal kapitaal' al om te verwijzen naar de betekenis van sociale contacten; Putnam, 2000 laat zien dat sociaal kapitaal niet alleen leidt tot economische groei, maar ook tot meer democratie, een beter opgeleide bevolking, enzovoort.

Bij een literatuurstudie met een dergelijke brede vraagstelling is het gevaar van ‘verzuipen’ in de wetenschappelijke literatuur levensgroot. Met de vraag naar bestuurlijke instituties kan indirect de hele economische literatuur worden binnen gehaald (die gaat immers zowat in z’n geheel wat welvaart veroorzaakt). Ook bij de vraag naar effecten van bestuurlijke instituties op de ontwikkeling van de samenleving in brede zin bestaat hetzelfde gevaar; alleen al het debat over hoe bestuurlijke instituties ongelijkheid in stand houden dan wel gelijkheid creëren gaat het bereik van deze studie ver te buiten. Om de studie enigszins beperkt én methodisch verantwoord te houden zijn daarom enkele beperkingen aangebracht:

1. Dit onderzoek gaat uitsluitend over bestuurlijke instituties in de zin van *(karakteristieken van de) inrichting en functioneren van het openbaar bestuur* in relatie tot economische en maatschappelijke effecten. Het openbaar bestuur is breed opgevat in de zin van de overheid, inclusief de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht.
2. Wat *niet* is meegenomen is het beleid van deze bestuurlijke instituties. Vanzelfsprekend heeft ook het economisch, sociaaleconomisch, onderwijs-, innovatie-, industrie- enzovoort *beleid* effecten. Gericht innovatiebeleid door bijvoorbeeld het creëren van regionale ecosystemen kan van belang zijn, maar denk bijvoorbeeld ook eens aan de impact van het defensiebeleid in de VS op economie en technologie (alleen al het internet is dankzij investeringen van het Amerikaanse leger tot stand gekomen). Ook het sociaal-economisch en het onderwijsbeleid beleid sorteren ongetwijfeld economische en sociale effecten, variërend van conjuncturele stabiliteit (door ‘stabilisatoren’ in te bouwen in de economie) of economische groei door ongelijkheid te creëren dan wel te dempen, enzovoort. Over al dit beleid gaat deze literatuurstudie *niet*; niet alleen zou het onmogelijk zijn om dit over de volle breedte van het overheidsbeleid in kaart te brengen (denk alleen al aan het debat over de verzorgingsstaat), de aandacht voor de zelfstandige betekenis van de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur (de primaire vraagstelling voor deze studie) zou dan naar de achtergrond verdwijnen. En precies dit laatste, de geïsoleerde effecten van het openbaar bestuur, staat centraal in deze literatuurstudie.²

In deze studie gaat het dus om *(karakteristieken van) de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur* en niet om de materiële beleidskeuzes.³ Daarnaast is het literatuuronderzoek uitsluitend gericht op de verbanden tussen de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en economische en maatschappelijke effecten. Alle andere verklaringen voor welvaart, maatschappelijke ontwikkeling, voorspoed, geluk, enzovoort zijn in dit onderzoek niet meegenomen. Natuurlijke hulpbronnen (van olie tot diamant, van fosfor tot goud of simpelweg de beschikbaarheid van water) of comparatieve voordelen (ligging aan rivieren, beschikking over zeehavens) zijn ongetwijfeld van belang voor de welvaart. Van deze bronnen zien we in

² Al wordt hierbij aangetekend dat isoleren van factoren, ook al gebeurt het met nog zulke geavanceerde statistische technieken, in de sociale wetenschappen altijd beperkt zal zijn omdat een volledig gecontroleerde en toch real-life laboratoriumsituatie simpelweg tot nog toe in de geschiedenis onmogelijk is gebleken.

³ Ook tussen de inrichting van het openbaar bestuur en beleidskeuzes zijn verbanden te leggen; zo kan een bepaalde inrichting beleid opleveren dat weer bijdraagt aan ongelijkheid of juist economische groei. Dit analytisch ‘pad’ is in het onderzoek niet meegenomen vanwege het primaire doel om een (direct) verband te leggen tussen de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de maatschappelijke effecten hiervan.

deze studie af, tenzij in de literatuur een verband wordt gelegd met de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 is de afbakening van het onderzoek verantwoord en zijn de verschillende relevante concepten omschreven; ook is de zoekstrategie voor het literatuuronderzoek in dit hoofdstuk verantwoord. In hoofdstuk 3 is een overzicht gepresenteerd van de literatuur waarin aan bestuurlijke instituties economische en maatschappelijke effecten worden toegerekend. Nogmaals, het gaat slechts om literatuur waarin (karakteristieken van) de inrichting en het openbaar bestuur zijn verbonden met economische en maatschappelijke ontwikkeling; dat is een andere vraag dan die naar de rol van de overheid bij het stimuleren van economische groei, wat veeleer een beleidsvraag is. In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen voor wat betreft de effecten van 'good governance' gepresenteerd, zoals dat concept is uitgewerkt in de World Governance Indicators van de Wereldbank. Deze literatuur overlapt deels de literatuur over 'good governance' en de effecten daarvan. Er is om methodologische redenen gekozen de scheiding tussen de effecten van 'good governance' en de bredere literatuur aan te brengen. Het literatuuronderzoek ten aanzien van de effecten van 'good governance' is, zoals in het volgende hoofdstuk beschreven, aan de hand van een strikt protocol uitgevoerd; de studie naar de overige literatuur is minder strikt opgezet. Enige inhoudelijke overlap is onvermijdelijk gezien deze keuze. De rapportage wordt afgesloten met de belangrijkste bevindingen.

2. Bestuurlijke instituties en effecten: een kader

Bestuurlijke instituties?

De centrale vraag voor deze literatuurstudie is welke economische en sociale effecten in de literatuur aan bestuurlijke instituties worden toegerekend. Deze vraag vergt op de eerste plaats een omschrijving van wat eigenlijk onder bestuurlijke instituties wordt verstaan. Het gebruik van het begrip instituties is niet zonder risico's omdat het in tal van academische disciplines voor tal van betekenissen staat. Zo gebruiken sommigen het begrip institutie om te verwijzen naar collectieve waardepatronen. In andere benaderingen staat het voor 'cognities' of taal(structuren). Instituties wordt van oudsher ook gebruikt voor 'structuren' in de zin van maatschappelijke patronen (bijvoorbeeld van arbeidsdeling), maar ook voor (al dan niet gestelde) normenkaders. Het institutiebegrip wordt soms gebruikt om naar een organisatie te verwijzen of om het functioneren van een organisatie te analyseren (bijvoorbeeld organisatiestructuur of organisatiecultuur als institutie), maar anderen maken weer nadrukkelijk een onderscheid tussen organisaties en instituties. Begripsverheldering is dus van groot belang. In de inleiding werd reeds gesproken over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur in brede zin, waarbij openbaar bestuur staat voor de gehele trias politica (de inrichting en het functioneren van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, inclusief de inrichting en het functioneren van de democratie) en de verschillende bestuurslagen. Startpunt voor het onderzoek zijn dan ook bestuurlijke instituties in de zin van *kenmerken van de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur*, afgezonderd van het inhoudelijk beleid op de verschillende terreinen (onderwijs, zorg, sociale zekerheid, industriebeleid, innovatiebeleid, wonen, enzovoort). De inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur kunnen op een aantal punten van elkaar verschillen in de tijd of naar plaats. Denk bijvoorbeeld aan de volgende dimensies:

- Het *constitutioneel bestel*, waaronder de regeringsvorm (meer democratisch of autocratisch, meer parlementair of meer presidentieel, enzovoort), de keuze voor een meer (con)federale staat dan wel een eenheidsstaat, de waarborging van grondrechten (en zo ja, welke), de inrichting van de trias politica, de keuze voor een kabinetsverantwoordelijkheid dan wel individuele ministeriële verantwoordelijkheid, het al dan niet creëren van organen met vetorechten, de onderlinge verhoudingen in de trias, de begrenzing van en controle op wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, de onderlinge 'checks & balances', de schaal van het bestuur, enzovoort;
- Het *patroon van verdeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden* over bestuurslagen en binnen bestuurslagen over afzonderlijke organen, inclusief de mate van verzelfstandiging of privatisering, alsmede de wijze waarop de *coördinatie* daarvan is georganiseerd, inclusief interbestuurlijke verhoudingen;
- De *prestaties en het presterend vermogen van de organisaties in het openbaar bestuur* in het bijzonder. Zowel het functioneren in de zin van de wijze waarop taken/publiek gezag worden/wordt uitgeoefend als het functioneren in de zin van welke karakteristieken daarvan welke effecten hebben (denk aan corruptie,

openbaarheid/openheid, participatie, feedback en leergedrag, maar ook aan beperkingen aan de effectiviteit en de efficiëntie bijvoorbeeld door stroperigheid in besluitvorming of 'red tape');

- De *beleids- of bestuursstijl*, waarbij meer gesloten en directieve stijlen kunnen worden onderscheiden van meer open en participatieve stijlen.

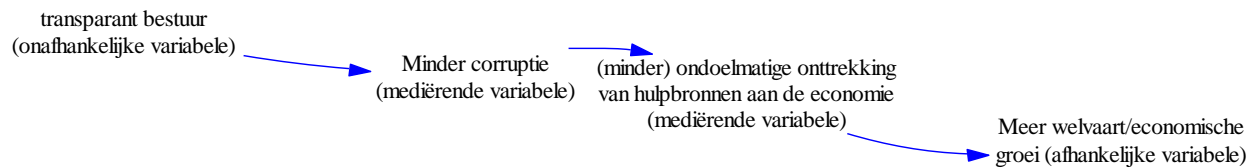
Effecten van bestuurlijke instituties?

Verschillen in de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur kunnen zowel directe als indirecte maatschappelijke en economische effecten hebben. Directe effecten of 'eerste orde'-effecten zijn moeilijk voorstelbaar, afgezien van bijvoorbeeld tevredenheid van burgers met deze instituties of door burgers toegekende legitimiteit van de instituties. Een parlementair in plaats van een presidentieel stelsel of een democratie in plaats van een autocratie heeft als zodanig niet direct economische groei of een hogere levensstandaard tot gevolg. Bij bestuurlijke instituties gaat het veeleer om indirecte effecten. Enkele voorbeelden hiervan maken duidelijk hoe dit werkt. Zo kan een parlementair stelsel de kans op beleidsfiasco's verminderen omdat de kans op een open debat groter is bij parlementaire besluitvorming dan bij besluitvorming door een president; door het open debat komen meer argumenten op tafel en vindt een afweging plaats die de kans op een beleidsfiasco verkleint. Minder beleidsfiasco's leiden tot minder hoge belastingen en daarmee worden minder hulpbronnen ondoelmatig aan de economie onttrokken. Ergo, meer welvaart. Een ander voorbeeld. In een autocratie is het risico op toe-eigening van eigendom door een iets minder verlicht despoot groter dan in een democratie en daarmee worden buitenlandse investeringen aangemoedigd.

In de meeste gevallen verloopt het verband tussen bestuurlijke instituties en de economische en sociale effecten via (ketens van) factoren. Karakteristieken van de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur werken door in het gedrag van datzelfde openbaar bestuur of de inschatting daarvan door burgers en bedrijven. Het gedrag van het openbaar bestuur beïnvloedt weer het keuzegedrag van burgers en bedrijven en het gevolg daarvan is een economische of sociale ontwikkeling. De factoren tussen bestuurlijke instituties en economische en sociale effecten verbinden worden 'mediërende' variabelen genoemd. Zo kan meer zelfstandigheid van bestuursorganen gepaard gaan met snellere besluitvorming (bijvoorbeeld over vergunningen) waardoor bedrijven sneller kunnen uitbreiden en economische groei wordt gestimuleerd. Zowel de snellere besluitvorming als het investeringsgedrag van bedrijven dat daar het gevolg van is, zijn in dit voorbeeld 'mediërende' variabelen. Een ander voorbeeld. Minder corruptie maakt het handelen van de overheid betrouwbaarder; deze toegenomen betrouwbaarheid leidt tot minder ergernis bij burgers die van overheidshandelen afhankelijk zijn en heeft als gevolg dat burgers gelukkiger zijn. Minder corruptie is een karakteristiek van het functioneren van het openbaar bestuur (kortom, een bestuurlijke institutie), minder ergernis bij burgers is de 'mediërende' variabele en gelukkiger burgers het effect.⁴

⁴ Onderzoekstechnisch is in dit voorbeeld corruptie (of minder corruptie) de onafhankelijke variabele, ergernis bij burgers de mediërende variabele en maatschappelijk geluk de afhankelijke variabele.

Schematisch ziet dit er bijvoorbeeld als volgt uit.



‘Good governance’

In de benadering waarin bestuurlijke instituties vertaald zijn als de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur zijn ‘government’ en ‘governance’ nog nader te onderscheiden. Het begrip ‘government’ verwijst naar de inrichting en het functioneren van openbaar bestuur terwijl ‘governance’ verwijst naar de wijze waarop het openbaar bestuur bestuurt (‘besturen’ als activiteit, los van de specifieke inhoud van het beleid). De relatie tussen beide kan ook worden bestudeerd, bijvoorbeeld vanuit de vraag of een specifieke inrichting en functioneren van het openbaar bestuur gepaard gaat met een specifieke wijze van optreden of besturen. Denk bijvoorbeeld aan onderzoek naar de vraag of een democratisch stelsel gepaard gaat met een meer participatieve bestuursstijl. Ten derde is het mogelijk ‘government’ op te laten gaan in ‘governance’. Dat is gebeurd in de ‘good governance’ beweging. Sinds 1999 is het concept ‘good governance’ uitgekristalliseerd in zes dimensies:

- ‘Voice and accountability’: hierbij gaat het om de mate waarin burgers in staat zijn te participeren in de selectie van hun ‘government’ en enkele vrijheidsrechten zoals de uitsingsvrijheid, vrijheid van vereniging en vrije media.
- ‘Political stability and absence of violence/terrorism’: in deze dimensie gaat het om de waarschijnlijkheid van politieke instabiliteit en/of politiek gemotiveerd geweld, inclusief terrorisme.
- ‘Government effectiveness’: deze dimensie verwijst naar de kwaliteit van ‘public services’, de kwaliteit van de ambtelijke organisatie en de mate van onafhankelijkheid van de ambtelijke organisatie van politieke druk, de kwaliteit van de beleidsvorming en beleidsimplementatie en de geloofwaardigheid van het politieke commitment aan het beleid.
- ‘Regulatory quality’: de kwaliteit van regulering staat voor het vermogen van de overheid om het juiste beleid en de juiste wetgeving te formuleren en uit te voeren waarin de ontwikkeling van de private sector wordt gestimuleerd.
- ‘Rule of law’: de mate waarin ‘agents’ vertrouwen hebben in maatschappelijke codes/regels/normen en daaraan gehoorzamen en in het bijzonder de kwaliteit van nakoming/handhaving van contracten, eigendomsrechten, de politie en de gerechtelijke organisatie. Ook omvat ‘rule of law’ de kans op criminaliteit en geweld.
- ‘Control of corruption’: de laatste dimensie verwijst naar de mate waarin publieke bevoegdheden gebruikt worden voor private winst, inclusief de ‘kleine’ en de ‘grote’ vormen van corruptie, maar ook verwijst deze dimensie naar de mate waarin de staat door elite of private belangen is ‘gegijzeld’ of ‘gevangen’.

Deze dimensies van 'good governance' worden periodiek gemeten met behulp van de 'governance indicators', een verfijnd systeem waarin wereldwijd tientallen variabelen per dimensie per land worden vastgesteld (uit verschillende bronnen) en vervolgens worden geaggregeerd. Tezamen leveren ze een patroon van kenmerken op dat in de literatuur nogal eens als een geheel in verband wordt gebracht met maatschappelijke en economische effecten; het verband tussen de afzonderlijke dimensies met maatschappelijke en economische effecten lijkt vooral een kwestie van meer toegespitste literatuur waarin niet meer wordt verwezen naar 'good governance' maar de afzonderlijke dimensies centraal staan, zoals corruptie (zie hoofdstuk 4).

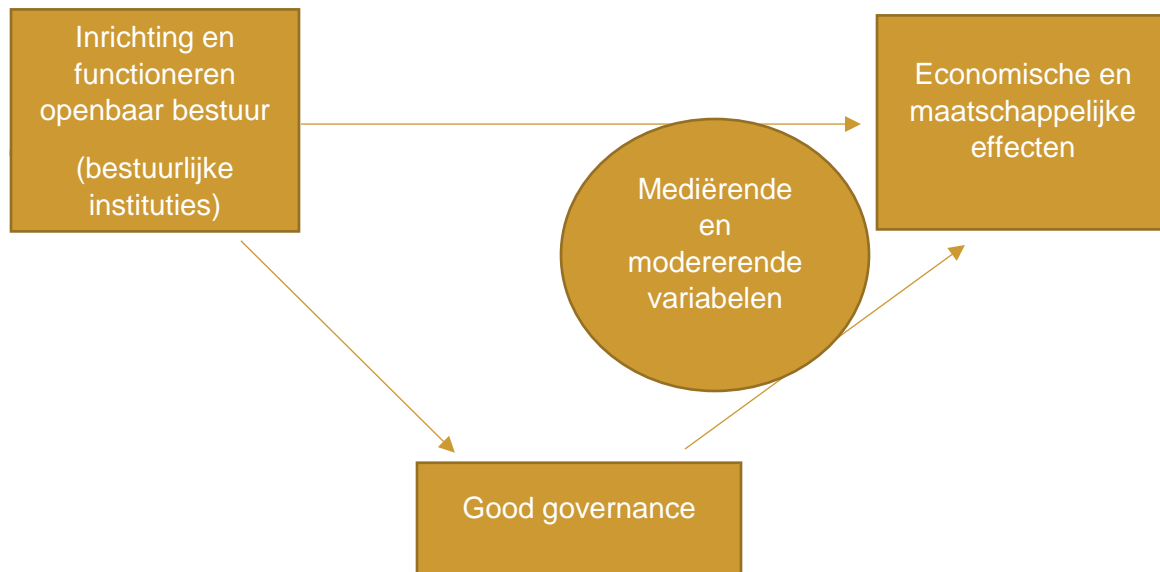
De vraag of de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur (samengevat met het begrip bestuurlijke instituties) ertoe doen, staat centraal in deze literatuurstudie. Bij de literatuurstudie is afgezien van het expliciet meenemen van de wijze waarop de economie is ingericht, zoals 'meer markt' versus meer overheid of de discussie over het (meer corporatistisch) Rijnlandmodel versus het Angelsaksisch model (bijvoorbeeld Schneider et al, 2014, die laten zien dat corporatisme economische groei bevordert).

Welke effecten?

Bij het effect van bestuurlijke instituties moet ten slotte het effect waarop worden verhelderd. In deze literatuurstudie is in eerste instantie het effect van bestuurlijke instituties op *welvaart* relevant, zowel gemeten naar standsindicatoren als inkomen per hoofd van de bevolking of BNP als ontwikkelingsindicatoren, zoals groei van het BNP of reële groei van het BNP. Daarnaast is gekeken naar *maatschappelijke effecten* van de inrichting en het functioneren van bestuurlijke instituties; in de literatuur worden tal van maatschappelijke effecten genoemd, variërend van levensverwachting tot opleidingsniveau en van kindersterfte tot alfabetisering. Expliciet is vooral ook gekeken naar verbanden tussen de inrichting van de democratie en de *tevredenheid van burgers* daarover, vanuit het uitgangspunt dat tevredenheid ook iets zegt over de mate waarin de inrichting van de democratie als legitiem wordt ervaren. Andere maatschappelijke effecten die in de literatuur terug komen zijn maatschappelijk vertrouwen of sociale cohesie.

Het onderzoekskader

De verschillende verbanden die in het onderzoek zijn meegenomen, inclusief de tussenliggende ('mediating') als contextuele ('moderating') variabelen kunnen als volgt in beeld worden gebracht.



De pijlen in het schema suggereren een eenzijdig causale relatie oftewel dat bestuurlijke instituties en 'good governance' bepaalde maatschappelijke en economische effecten veroorzaken. Vanzelfsprekend komt in de literatuur ook de vraag aan de orde of de pijlen niet omgekeerd zouden moeten worden. Met andere woorden, is het niet een stand van de samenleving of de economie waarin specifieke instituties of 'good governance' ontstaan dan wel kunnen blijven voortbestaan? Daar waar dit debat in de literatuur is aangetroffen, is dat in de rapportage vermeld.

De figuur brengt de verschillende 'zoeklichten' van de literatuurstudie in beeld. Ten eerste is er een systematische zoektocht naar literatuur uitgevoerd voor het verband tussen 'good governance' en economische en maatschappelijke effecten (de pijl rechtsonder). Er is dermate veel onderzoek op het gebied van 'good governance' beschikbaar dat er keuzes gemaakt moeten worden waar het de selectie en analyse van literatuur betreft. Voor dit onderzoek is gekozen voor een tweeledige aanpak. In de eerste fase is gebruik gemaakt van de Google Scholar zoekmachine om relevante artikelen met betrekking tot 'good governance' te identificeren. In de tweede fase is – mede op basis van de via Google Scholar geselecteerde publicaties – verder gezocht naar academische artikelen binnen de scope van het onderzoek. Concreet betekende dit dat in de tweede fase niet alleen literatuur over 'good governance', maar ook over de bestuurlijke instituties is meegenomen. Deze beide fases kunnen als volgt nader worden toegelicht, gevolgd door een korte beschrijving van de gekozen analyse methode.

Zoekfase 1: Artikelen over good governance

Om op systematische wijze de literatuur over good governance in kaart te krijgen en geen relevante artikelen over het hoofd te zien is eerst gebruik gemaakt van de zoekfunctie van Google Scholar. Deze zoekfunctie stelt de onderzoeker onder andere in staat om specifieke zoektermen te gebruiken, alsmede het type tijdschriften waar deze artikelen in gepubliceerd zijn te selecteren. In eerste instantie is binnen Google Scholar gezocht op artikelen die de woorden 'good governance' bevatten en gepubliceerd zijn in tijdschriften die gekenmerkt worden door de termen 'public administration / public management', 'politics / political', 'policy' en 'economics / economic'. Bij de selectie op basis van de zoekresultaten is gekeken naar het aantal citaties (bij voorkeur meer dan 50 per artikel) en de context (zo zijn artikelen over 'corporate governance' bijvoorbeeld niet meegenomen). Op basis van deze zoekronde zijn ongeveer veertig artikelen geselecteerd.

Na deze eerste verkenning is er ook op specifieke thema's van 'good governance' gezocht in Google Scholar. Voor deze zoekronde is gebruik gemaakt van de zes dimensies van 'good governance' zoals gepubliceerd door de Wereldbank (als de 'governance indicators'). Tijdens deze tweede zoekronde werd geen onderscheid gemaakt in domeinen, aangezien de thematiek van de 'good governance' dimensies in deze ronde leidend was. Op basis van deze stappen zijn nog eens ongeveer vijftig artikelen geselecteerd voor nadere analyse.

Zoekfase 2: Literatuur over good governance en instituties

Nadat er op specifieke wijze is gezocht op artikelen over 'good governance' is er in de tweede zoekfase aandacht besteed aan andere boeken of artikelen die een link hebben met 'good governance' en instituties. In deze fase zijn zogenaamde klassiekers aan bod gekomen (zoals het werk over instituties van North), maar ook is gekeken naar relevante literatuur waarnaar verwezen werd in de artikelen die geselecteerd waren voor analyse in zoekfase 1. Daarnaast is in deze fase ingezoomd op enkele specifieke onderdelen van 'good governance' zoals politieke stabiliteit, corruptie en kwaliteit van de regelgeving. Gekozen is voor onderwerpen die in de 'algemene' literatuur (zie hoofdstuk 3) minder aandacht krijgen.

Analyse

Voor elk van de bronnen die tijdens de zoekfases zijn geïdentificeerd zijn waar mogelijk in een Excel werkdocument op schematische wijze de institutionele context (in welke context is het onderzoek uitgevoerd?), gebruikte databronnen (welke data sets zijn gebruikt?) en analyse, de afhankelijke en onafhankelijke variabelen en de mechanismen die de onderzochte relaties kunnen verklaren, opgenomen. Deze categorisering van informatie is vervolgens gebruikt om rode draden en overkoepelende thema's die door de literatuur heen te vinden zijn helderder in kaart te brengen.

3. Bestuurlijke instituties en hun (directe) maatschappelijke effecten

3.1 Bestuurlijke instituties: misschien wel dé belangrijkste bron van welvaart

Het verklaren van welvaart van bijvoorbeeld een land of een streek is complex. 'Natuurlijke' voordelen als de aanwezigheid van fossiele brandstoffen of goud kunnen een rol spelen, maar ook het opleidingsniveau van de bevolking, de ligging ten opzichte van belangrijke markten en vanzelfsprekend het 'geluk' om op de juiste momenten over de juiste innovaties, technologieën of hulpbronnen te beschikken. De aanwezigheid van olie had eeuwenlang geen economische betekenis, maar werd door de uitvinding van de verbrandingsmotor ineens een enorme bron van welvaart voor bepaalde landen. In dit literatuuronderzoek gaat het om de betekenis van bestuurlijke instituties voor welvaart en ontwikkeling. Uit de literatuur kan een aantal patronen worden gedestilleerd.

De belangrijkste conclusie uit de literatuurstudie is dat bestuurlijke instituties ertoe doen (zie ook James, 2015; Leite et al, 2014, Aixalá & Fabro, 2007; Rigobon & Rodrik, 2005; Rodrik, 2000; Rogers, 2003). Hoewel de conclusies uit tal van afzonderlijke onderzoeken soms worden bestreden, spreekt Knack al in 2003 van een "emerging consensus among development and growth economists" dat 'good governance' een voorwaarde is voor "sustained increases in living standards" (Knack, 2003: 1). Veruit de meeste bestudeerde artikelen monden uit in de conclusie dat bestuurlijke instituties substantieel zo niet overwegend van belang zijn voor economische ontwikkeling. Zo tonen Bothlole et al (2012) aan in een analyse van 45 subsaharische Afrikaanse landen dat bestuurlijke instituties zelfs belangrijker zijn dan natuurlijke hulpbronnen. Terwijl de toevoeging van een eenheid (standaarddeviatie) aan natuurlijke hulpbronnen een negatieve invloed heeft op de belasting-BNP ratio (-0,27), leidt een eenheid (standaarddeviatie) aan verbetering van de bestuurlijke instituties tot een verhoging van de belasting-BNP ratio (0,28). Een adequate belastingheffing is weer een voorwaarde voor een goed functionerend openbaar bestuur en dat blijkt weer van belang voor een goed functionerende economie.

De meeste studies waarin landen of regio's in een land dan wel economische zone worden vergeleken, monden uit in de conclusie dat de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur (dus bestuurlijke instituties) van groot belang zijn. Sterker nog, het belang van bestuurlijke instituties ten opzichte van natuurlijke hulpbronnen lijkt juist in de globaliserende economie verder te groeien. Zo betoogt Porter (2000) dat de globalisering van de economie het belang van (bestuurlijke) instituties enorm heeft vergroot. In een geglobaliseerde economie gaat het niet meer om 'comparative advantage' (bijvoorbeeld als gevolg van geografische ligging of natuurlijke hulpbronnen) maar om 'competitive advantage'. Hoe competitief is de economie van een land eigenlijk, in plaats van over hoeveel natuurlijke rijkdommen beschikt dat land? Bij de competitiviteit van de economie spelen bestuurlijke instituties een hoofdrol, want deze bepalen de context waarin het economisch handelen van burgers en bedrijven plaats vindt (en daarmee

ten dele het vestigingsklimaat)⁵. Sterker nog, de institutionele omgeving blijkt voor de competitiviteit van een land nog belangrijker dan de kosten die een land voor een bedrijf veroorzaakt (Thompson, 2004). Voor de competitiviteit, zo blijkt uit het onderzoek van Thompson, zijn vooral de bescherming van eigendom en de mate van corruptie van belang.

Hoewel het meeste onderzoek erop wijst dat bestuurlijke instituties ertoe doen, worden deze conclusies in de literatuur ook betwist. Zo laat Fedderke (2001) zien dat landenvergelijkingen inderdaad wijzen op een positief verband tussen bestuurlijke instituties en economische groei, maar ook dat er (groepen van) landen zijn waarvoor dit verband niet opgaat of die zelfs in een 'low income steady state institutional trap' terecht kunnen komen. Dergelijke landen beschikken wel over de juiste bestuurlijke instituties, maar die zorgen er in de loop van de jaren eerder voor dat de bestaande armoede wordt bestendigd dan dat ze een economische 'boom' veroorzaken. Ook laat zijn onderzoek zien dat relatief autoritaire regimes in staat zijn geweest om economische groei te creëren zonder de bijbehorende instituties zoals het waarborgen van het recht op eigendom. In zijn onderzoek zijn 86 landen meegenomen waarvoor overigens voor de meeste landen wel geldt dat er een verband bestaat tussen politieke rechten en welvaartsgevoel. Voor een aantal andere landen blijkt deze relatie niet te bestaan; dat zijn overigens vooral ontwikkelingslanden die in een 'poverty trap' terecht zijn gekomen.

Eveneens bekend in de literatuur is de zogeheten Oostaziatische paradox: de afgelopen decennia gaat daar een hoge mate van corruptie, doorgaans een van de 'verkeerde' bestuurlijke instituties, samen met een sterke economische groei. Er zijn ook analyses waarin wordt betoogd dat bestuurlijke instituties er helemaal niet toe doen of zelfs niet toe kunnen doen, al ontbreekt het daarin aan een sterke empirische onderbouwing. Wel empirisch onderbouwd is het onderzoek van Quibria (2006) in 29 Aziatische landen. Zijn vergelijking laat zien dat landen met betere 'governance' het economisch slechter doen dan landen met slechte 'governance'. Williamson (2013) betoogt dat het openbaar bestuur vanwege haar inherente karakteristieken geen of maximaal een negatieve bijdrage kan leveren aan de economische en maatschappelijke ontwikkeling van een samenleving. Omdat het openbaar bestuur niet kan 'sterven', in tegenstelling tot bedrijven, is het niet onderworpen aan evolutionaire wetten. Zelfs al presteert het openbaar bestuur niet of zeer onder de maat, het blijft 'gewoon' voortbestaan. 'Echte' competitie ontbreekt dus voor het openbaar bestuur en daarom verwijst Williamson het idee dat het openbaar bestuur ook maar iets productiefs kan bijdragen naar de prullenmand. Het enige dat het openbaar bestuur wel kan bijdragen is wellicht het met dwang en geweld afdwingen van een maatschappelijke orde en zelfs dat kan de samenleving beter zelf, aldus Williamson. Deze (extreme) opvatting wijkt sterk af van een breed in de literatuur levende consensus dat de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur wel een positieve bijdrage aan de economische en sociale ontwikkeling van een samenleving kan hebben.

Dat bestuurlijke instituties er voor welvaart en maatschappelijke ontwikkeling toe doen, is een in de literatuur breed gedragen conclusie. De volgende vraag is welke instituties welke economische en sociale effecten sorteren. En de daarop weer volgende vraag is waarom welke instituties welke economische en sociale effecten sorteren. De vraag welke bestuurlijke instituties er economisch en maatschappelijk toe doen, wordt in de literatuur op nogal

⁵ Uiteraard zijn er ook andere factoren van invloed op het vestigingsklimaat, variërend van reeds aanwezige 'ecosystemen' tot en met toegang tot kennis, belastingvoordelen en grondprijzen.

uiteenlopende manieren beantwoord. Achtereenvolgens blijkt het om drie hoofdkarakteristieken van het openbaar bestuur te gaan:

1. Een betrouwbaar bestuur (paragraaf 3.2), dat over de volgende karakteristieken beschikt:

- Rechtsstatelijkheid in de zin van een staat die eigendom beschermt en de naleving van contracten waarborgt, waarin de staatsmacht begrensd is maar die tegelijkertijd over voldoende macht en organiserend vermogen beschikt om het recht ook tot gelding te brengen. Bij rechtsstatelijkheid wordt in de literatuur de fundamentele vraag gesteld of het hierbij gaat om de rechtsstaat als bestuurlijke institutie dan wel rechtsstatelijkheid als sociale conventie (of 'generalized morality').
- Een goed functionerende en zuivere bureaucratie.

2. Een 'lerend bestuur' (paragraaf 3.3), dat in verband wordt gebracht met de volgende karakteristieken:

- Democratie, althans in de betekenis van een participatieve democratie waarin 'local knowledge' wordt geproduceerd en in de betekenis van democratische verantwoording.
- Aansluiting van bestuurlijke instituties op de 'local' behoeften en context, zeker in regionaal verband.⁶

3. Een onpartijdig bestuur (paragraaf 3.4, in de zin van een bestuur dat gelijke toegang voor alle burgers tot de besluitvorming verschaft en wetten en beleid op een neutrale, onpartijdige wijze uitvoert en handhaaft ('equity').

Of de omvang van het openbaar bestuur er voor welvaart en economische groei van belang is, is in de literatuur omstreden (zoals blijkt uit paragraaf 3.5). Van zowel een groter als een kleiner openbaar bestuur wordt in de literatuur betoogd (en aangetoond) dat het kan bijdragen aan economische groei.

3.2 Betrouwbaar bestuur

Dé bestuurlijke institutie die ertoe doet: rechtsstatelijkheid

Zowel conceptueel als empirisch is de 'rule of law' (in dit onderzoek vertaald als rechtsstatelijkheid), in de zin van een *staat die eigendom beschermt en de naleving van contracten waarborgt*, de belangrijkste in de literatuur aangemerkte bestuurlijke institutie voor welvaart (bijvoorbeeld North, 1990; Rodrik, 2000). Ook over de redenen waarom rechtsstatelijkheid zo belangrijk is, zijn de meeste auteurs het wel eens. Ten principale neemt de bescherming van eigendom en het waarborgen van de naleving van contracten door de overheid onzekerheden weg in het maatschappelijk verkeer. Als het bestuur daadwerkelijk het eigendom beschermt en de naleving van contracten waarborgt, wordt de onzekerheid

⁶ Zie ook het rapport van de Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid over de lerende economie uit 2013.

weggenomen in transacties tussen burgers en bedrijven die niet vertrouwd met elkaar zijn. In een kleinschalige samenleving met duurzame relaties weten mensen wie ze wel kunnen vertrouwen en zijn er, omdat het gaat om duurzame relaties, prikkels om betrouwbaar te handelen.

In een grootschaliger samenleving vinden transacties overwegend anoniem plaats, in de zin dat er geen kennis is over de precieze betrouwbaarheid van de andere partij en er minder prikkels zijn om betrouwbaar te handelen.⁷ Een rechtsstaat voorziet een dergelijke samenleving van het vertrouwen dat nodig is voor het maatschappelijk verkeer. In een rechtsstaat, althans een rechtsstaat die ook daadwerkelijk als zodanig functioneert, kunnen burgers er immers op vertrouwen dat het openbaar bestuur zorgt voor bescherming en naleving. Daarmee nemen de transactiekosten af, worden de drempels om transacties met elkaar aan te gaan lager en dit mondt uit in economische groei of ontwikkeling. Burgers en bedrijven zullen immers makkelijker contracten aangaan met partijen die ze niet kennen, investeringen zijn lonend want ze maken welvaarsvermeerdering mogelijk omdat het eigendom beschermd is, enzovoort. Dat het effect op investeringen zich ook echt voordoet, is door Gwartney et al (2006) aangetoond. Ze laten aan de hand van een analyse van 94 landen zien dat bestuurlijke instituties die eigendom beschermen en de naleving van contracten waarborgen meer groei per eenheid investering en een hoger niveau van private investeringen als aandeel in het BNP realiseren.

De belangrijkste bestuurlijke institutie voor welvaart is dus rechtsstatelijkheid in de zin van een staat die daadwerkelijk eigendom beschermt en de naleving van contracten waarborgt. Ook in een andere betekenis is rechtsstatelijkheid van belang, namelijk in de betekenis van een *constitutioneel begrensde staat*. Een van de belemmeringen voor economische ontwikkeling is het bestaan van 'predators' (bijvoorbeeld Hall en Jones, 1999). Deze kunnen zich bezittingen toeëigenen door bijvoorbeeld geweld te gebruiken, burgers en bedrijven af te persen onder de dreiging van geweld, enzovoort (denk bijvoorbeeld aan maffia-achtige structuren). Daarmee brengen deze 'predators' zowel contracten als eigendom in gevaar. Een machtig openbaar bestuur, dat daadwerkelijk in staat is eigendom te beschermen en de naleving van contracten te waarborgen, vormt een bescherming tegen private 'predators'. Tegelijkertijd kan een dergelijk machtig openbaar bestuur ook uitgroeien tot een publieke 'predator', die feitelijk hetzelfde effect heeft als maffia-achtige structuren.⁸ Om dat te voorkomen is het van belang dat de overheid door het recht begrensd wordt. Constitutionalisme (een rechtens begrensde overheid) blijkt een belangrijke waarborg die voorkomt dat de overheid zich ontpopt als 'predator' waarmee alsnog de voordelen van eigendomsbescherming en naleving van contracten ongedaan worden gemaakt.

'Limited government' door rechtsstatelijke waarborgen voorkomt dus dat de overheid 'predator' wordt. Volgens Weingast (1995) is het eigenlijk alleen een federalistische structuur die tot 'limited government' leidt; de onderlinge 'checks & balances' die in een federalistische structuur worden ingebouwd, werpen adequate belemmeringen op tegen vergaande uitbreiding van de overheidsmacht. De essentie van federalisme, zo stelt Weingast, is een "sustainable system of political decentralization". Er is tegelijkertijd een hiërarchie van overheidsorganisaties én een afgebakende "scope of authority" zodat iedere overheidslaag autonoom is "in its own, well-

⁷ Sterker nog, als er geen duurzame relatie is, is een 'hit & run'-strategie ook een rationele strategie in termen van winstmaximalisatie.

⁸ Zie bijvoorbeeld de beschouwing over het ontstaan van de staat als 'organized crime' van Tilly (1985).

defined sphere of political authority". Ook moet de autonomie van iedere overheidslaag geïstitutionaliseerd zijn "in a manner that makes federalism's restrictions self-enforcing". Niet alle federale structuren hebben het economisch effect. Het moet gaan om een "market-preserving" federalisme met ten minste drie extra karakteristieken: (1) "subnational governments have primary regulatory responsibility over the economy", (2) "a common market is ensured, preventing the lower governments from using their regulatory authority to erect trade barriers against the goods and services from other political units", (3) "the lower governments face a hard budget constraint, that is, they have neither the ability to print money nor access to unlimited credit." Als federalisme aan deze eisen voldoet, is het een belangrijke bestuurlijke institutie voor economische groei. Deze conclusie is echter gebaseerd op de analyse van een beperkt aantal landen: Engeland in de 18^e eeuw, de Verenigde Staten in de 19^e en 20^e eeuw en het China van de afgelopen vijftien jaren.

Sommige auteurs erkennen wel het mechanisme van het voorkomen of tegengaan van private of publieke predators, maar weerspreken dat hiervoor de bestuurlijke instituties (de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur) belangrijk zijn. Uit de analyse van bijvoorbeeld Keefer (2011) volgt dat in landen met meer 'predators' (privaat of publiek) inderdaad private investeringen én economische groei aanzienlijk minder zijn. Tegelijkertijd, zo laat hij zien, zijn er voor politieke bestuurders in alle landen eigenlijk nauwelijks belemmeringen om "predatory behavior" tegen te gaan. Het zijn dus niet de institutionele belemmeringen die ertoe doen, maar het gedrag van de politieke bestuurders. Ook Glaeser et al (2004) laten zien dat het risico van "expropriation", met andere woorden dat de overheid zich ontpopt als 'predator', wel belangrijk is maar geen kenmerk is van de instituties. Het risico van "expropriation" wijst volgens hen veeleer in de richting van het gedrag van de overheid gemeten en niet naar de inrichting van politieke en bestuurlijke structuren. In de praktijk is begrenzing van het gedrag van de overheid volgens hen eerder een uitkomst van de laatste verkiezingen dan van de politieke en bestuurlijke structuren. Vanwege deze dynamiek zou de hierboven genoemde literatuur niet de instituties meten en dientengevolge onterecht een verband suggereren tussen instituties en economische ontwikkeling. In plaats daarvan laat de analyse van Glaeser et al (2004) zien dat de bestuurlijke instituties hooguit een "second order effect" hebben op de economische ontwikkeling. Het "first order effect", datgene wat primair de welvaart bevordert, is de hoeveelheid "human and social capital" in een land. Het is dus niet de rechtsstaat die ertoe toe. Sterker nog, Bennet en Nikolaev (2016) testen empirisch de zogeheten 'Engerman-Sokoloff' hypothese waarin wordt gesteld dat de ontwikkeling van de rechtsstaat juist ongelijkheid in de hand heeft gewerkt. De economische en sociale elite zou het rechtssysteem zodanig hebben ontwikkeld dat het hun economische belangen beschermt en de economische belangen van de meerderheid van de bevolking juist niet; daardoor zou economische ongelijkheid over een langere periode worden bestendigd. Aan de hand van een analyse van 150 landen laten Bennet en Nikolaev zien dat ook als gecontroleerd wordt voor 'linguistic fragmentation' (een indicator die wel als 'proxy' voor sociale cohesie in een land wordt gebruikt), geografie en juridische traditie nog steeds rechtsstatelijkheid een significant en substantieel negatief effect heeft op de inkomensongelijkheid in een land. En daarmee zou rechtsstatelijkheid weer een negatief effect hebben op economische groei.

De meeste studies monden echter uit in de tegenovergestelde conclusie, met die kanttekening dat rechtsstatelijkheid in de zin van bescherming van eigendom en waarborgen van de naleving van contracten in combinatie met (constitutioneel) begrensde overheidsmacht niet voldoende is.

Het gaat er niet alleen om dat de macht van de staat begrensd is, maar *eerst en vooral dat die staat ook daadwerkelijk over voldoende macht* beschikt om het recht tot gelding te brengen. Zo komt Hanson (2014) op basis van onderzoek in 84 landen tot de conclusie dat voor economische ontwikkeling in landen met een laag inkomen en ontwikkelingsniveau het bestaan van overheidsmacht de belangrijkste variabele is. Hier komt de rechtsstaat in een derde betekenis terug, namelijk als *een staat die daadwerkelijk een maatschappelijke orde creëert en afdwingt*. Juist een functionerende ‘basic state authority’ bevordert de productiviteit en de kapitaalgroei. In ontwikkelde industriële economieën, zo laat Hanson zien, zijn de effecten van begrenzing van overheidsmacht en ‘checks & balances’ in het openbaar bestuur, wel waarneembaar. In het bijzonder blijkt een verband te bestaan met productiviteitsgroei.

De ‘law-growth nexus’

Het belang van rechtsstatelijkheid in deze drie betekenissen voor welvaart en groei wordt door de meeste bestudeerde onderzoeken bevestigd. De gemeenschappelijke noemer van rechtsstatelijkheid in de drie betekenissen (bescherming van eigendom en waarborgen van de naleving van contracten, begrenzing van overheidsmacht en voldoende overheidsmacht om het recht tot gelding te brengen en af te dwingen) is betrouwbaarheid. Van belang zijn bestuurlijke instituties die maatschappelijk vertrouwen waarborgen en dat kunnen bestuurlijke instituties alleen als ook op de bestuurlijke instituties zelf kan worden vertrouwd. Een *betrouwbare overheid* blijkt de belangrijkste institutie die welvaart creëert. Het belang van betrouwbaar bestuur is groot. Santiso (2003) laat aan de hand van de mislukte hervormingen in Latijns-Amerika zien dat deze hervormingen weliswaar gericht zijn geweest op het creëren van de juiste bestuurlijke instituties maar desondanks niet tot economische groei hebben geleid. De verklaring hiervoor is dat de bestuurlijke instituties weliswaar op papier zijn gecreëerd, maar deze hebben geen betrouwbare overheid opgeleverd die ook daadwerkelijk als zodanig functioneert: “The key is to ensure that politicians are given institutional incentives to enforce the rules and govern in the spirit of the constitution”.

Van Dam (2006) betoogt dat de “law-growth nexus” bestaat uit de bescherming van eigendom en het waarborgen van de naleving van contracten, maar hij wijst in dit verband ook op het belang van een *goed functionerende rechtspraak* als sluitstuk. Bae en Goyal (2009) onderzoeken de mate waarin contractnaleving wordt gewaarborgd en de mogelijke invloed hiervan op de kredietverlening door banken. Ze vinden op basis van hun onderzoek in 48 landen significante en relevante verbanden: hoe minder rechtsstatelijke waarborgen voor contractnaleving in een land, hoe minder geld er per lening wordt geleend, hoe korter de looptijd, hoe sterker de spreiding van leningen en hoe hoger de rentevoet. Ook Bidner en Fancois (2010) tonen in een landenvergelijkende analyse aan dat vooral handhaving van belang is. De kwetsbaarheid van instituties zit in de mate waarin “opportunistic behavior” mogelijk is zonder overheidsreactie; hoe meer dat het geval is, hoe meer dit gedrag zal leiden tot de “deterioration of norms”, in het bijzonder de “honesty norms” die voor economische ontwikkeling van belang zijn.

Vergelijkbare factoren blijken ook van belang voor de export, al is het verband tussen goede bestuurlijke instituties en meer export complex en allerm minst eenduidig. Bij sommige auteurs blijken ‘rule of law’⁹ en in mindere mate corruptie van belang voor de export van goederen; de kwaliteit van deze instituties is niet of zelfs negatief gerelateerd aan de totale export of de “nonmanufactured exports” (Méon & Sekkat, 2008). Voor het midden-oosten blijken de effecten van institutionele kwaliteit op export en buitenlandse investeringen echter weer wel eenduidig: zowel de export van goederen als de aantrekkelijkheid voor buitenlandse investeringen hangen samen met de kwaliteit van de bestuurlijke instituties, in ieder geval de effectiviteit van de overheid, de mate van corruptie en rechtsstatelijkheid (Méon & Sekkat, 2004). Ook het onderzoek van Seyoum (2009) bevestigt het belang van bescherming van eigendom en de afwezigheid van corruptie als factoren voor het aantrekken van buitenlandse investeringen.

Is het de rechtsstaat die ertoe doet en zo ja, welke rechtsstaat?

Hoewel ze direct aansluiten op de literatuur waarin het belang van rechtsstatelijkheid wordt benadrukt, leggen Acemoglu en Robinson (2012) een ietwat andere nadruk. Bij hen zijn het ‘inclusive’ bestuurlijke instituties die ertoe doen. Hoewel ze het begrip ‘inclusive’ wat losjes gebruiken, verwijst het in hun benadering vooral naar de combinatie van “*private property*” (*bestuur dat privaat eigendom beschermt*) en een “*unbiased legal system*”. Dergelijke instituties verspreiden de macht maar ook ‘resources’ of hulpbronnen breder in de samenleving dan zogeheten “extractive” instituties die juist hulpbronnen aan de samenleving onttrekken. Het ‘unbiased legal system’, een element van de ‘inclusiveness’ van bestuurlijke instituties, hangt sterk samen met een beweging die enkele jaren terug in Zweden in gang is gezet onder de noemer “quality of government” (Rothstein & Teorell, 2008). In de “quality of government” benadering is onbevooroordeeldheid of onpartijdigheid van het bestuur bij de uitvoering van beleid en wetgeving de cruciale variabele voor kwaliteit; deze benadering is gegrond op hetzelfde uitgangspunt als het ‘unbiased legal system’ bij Acemoglu en Robinson.¹⁰

Iets meer toegespitst is het onderzoek van Grabowski (2012). Het zijn volgens hem niet zozeer de instituties als wel de politieke processen die meer of minder inclusief zijn. In het bijzonder is het niet waarschijnlijk dat politieke “elite coalitions with narrow interests” economische groei bevorderen, in tegenstelling tot “elite coalitions where interests are encompassing in nature”. De inclusiviteit of exclusiviteit van de heersende politieke elite lijkt dus bepalend, aldus Grabowski. Zijn onderzoek heeft overigens uitsluitend betrekking op Vietnam. Wel roept dit onderzoek de vraag op naar wat precies onder bestuurlijke instituties (inrichting en functioneren van het openbaar bestuur) moet worden verstaan. Het gedrag van de heersende politieke elite heeft ongetwijfeld raakvlakken met bestuurlijke instituties, maar verwijst toch primair een bredere maatschappelijke toestand of ‘condition social et politique’.

⁹ ‘Rule of law’ is een complex begrip, omdat het op nogal verschillende manieren in de literatuur terug komt. Het staat voor onderworpenheid aan het recht, maar het wordt soms ook wel gelijk gesteld met een rechtsstaat.

¹⁰ Beide zijn terug te voeren op een idee dat fraai is samengevat door Barry (1995) als ‘justice as impartiality’. Zie verderop ook de behandeling van de ‘quality of government’ benadering.

Het onderzoek van Acemoglu (2008) gaat ook primair over de inrichting van de samenleving en niet over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur. Hoewel het een praktisch niet is los te denken van het ander, gaat het analytisch wel degelijk om verschillende fenomenen. Acemoglu (2008) toont bijvoorbeeld aan dat oligarchische en democratische samenlevingen verschillen. Oligarchische samenlevingen zijn doelmatiger als de belastingen hoog en de toegangsdrempels voor bedrijven erg laag zijn. Hier lijkt 'inclusive' en 'extractive' meer te gaan over de verdeling van politieke macht (in ieder geval de macht om toegangsbarrières op te werpen voor nieuwe toetreders) dan over de inrichting van het openbaar bestuur. Een weer iets andere conceptualisering van rechtsstatelijkheid geven Mehlum et al (2006). Zij onderscheiden 'grabber-friendly' versus 'producer-friendly' instituties; het eerste type instituties tast economische groei aan, het tweede type instituties bevordert economische groei. 'Grabber-friendly' instituties onttrekken op een ondoelmatige wijze middelen aan de economie. Voorbeelden van 'grabber-friendly' instituties zijn disfunctionele democratieën, weinig transparante en corrupte bureaucratieën, bestuurlijke instituties die eigendom niet beschermen en daarmee 'shady dealings, unfair takeovers and expropriation' uitlokken, slechte rechtsstaten die criminaliteit en mafia-activiteiten toestaan en zwakke staten die 'warlordism' accommoderen.

'Producer-friendly' instituties worden gekenmerkt door een sterke rechtsstaat, een kwalitatief hoogwaardige ambtelijke organisatie, weinig corruptie en het vermogen naleving van contracten daadwerkelijk te handhaven. Empirische toetsing van de effecten van 'grabber friendly' versus 'producer friendly' bestuurlijke instituties in landen met veel natuurlijke hulpbronnen mondt uit in de conclusie dat dit verschil sterk verband houdt met het verschil tussen de 'growth losers' en de 'growth winners' (Mehlum et al, 2006). Hiermee verwant empirisch onderzoek betreffende 85 landen is uitgevoerd door Dawson (1998). Hij legt weer een ander rechtsstatelijkheidsaccent door zich primair te richten op economische vrijheid vis-a-vis politieke en burgerlijke vrijheden. Economische vrijheid bevordert de economische groei direct via productiviteit en heeft daarnaast een indirect effect door investeringen te bevorderen. Het effect van politieke en burgerlijke vrijheden is primair gelegen in het stimuleren van investeringen. Het onderzoek van Holcombe en Rodet (2012) mondt uit in de conclusie dat rechtsstatelijkheid een positief effect heeft op politieke stabiliteit. Overheden zonder rechtsstatelijkheid of minder rechtsstatelijke overheden zouden meer "predatory" zijn dan rechtsstaten omdat ze minder politiek stabiel zijn. Ook blijkt de betekenis van rechtsstatelijkheid te verlopen via de omvang van de overheid. Hoe rechtsstatelijker de overheid, hoe groter deze is, ook als gecorrigeerd wordt voor inkomen. De wijze waarop Holcombe en Rodet (2012) rechtsstatelijkheid gebruiken is tweeledig. Niet alleen beschermt de rechtsstaat eigendomsrechten, rechtsstaten behandelen ook burgers en de overheid hetzelfde. Uit het empirisch onderzoek blijken dat vooral de integriteit van het rechtssysteem en de (afwezigheid van) militaire interventie significant zijn.

Waar nogal wat van de literatuur conceptueel het belang van rechtsstatelijkheid benadrukt, richten La Porta et al (1998 en 2007) zich op een specifiek aspect namelijk rechtshandhaving. Zo gaan ze voor 49 landen na welk rechtssysteem investeringen het best beschermt, in het bijzonder welk rechtssysteem gepaard gaat met de beste rechtshandhaving. Hun conclusie is dat het Duitse continentale ('civil law') rechtssysteem en het Scandinavische rechtssysteem de beste rechtshandhaving kennen, hoewel rechtshandhaving ook sterk is in "common law countries" (de landen in het Britse gemeenebest en de VS). Het zwakst is de rechtshandhaving in landen met het Franse continentale ("civil law") rechtssysteem. Een vergelijkbare conclusie

trekken Chong en Zanolini (2000). Zij onderzoeken Franse, Spaanse en Britse koloniën en hun analyse laat zien dat de institutionele kwaliteit van het openbaar bestuur (gemeten aan de hand van kwaliteit van de bureaucratie, betrouwbaarheid en mate van corruptie) het slechtst is in landen met het Franse continentale rechtssysteem. Landen met een Brits “common law” systeem scoren beter op institutionele kwaliteit, al blijft het verband bij controle op andere variabelen niet erg sterk. Verwant met het belang van (rechts)handhaving is het belang van “state capacity”, in de zin dat voor economische ontwikkeling het niet alleen gaat om het stellen van regels maar ook om het vermogen deze regels daadwerkelijk tot gelding te brengen en te handhaven (Savva en Sen, 2015).

Interessant is dat het juist de hiervoor genoemde rechtsstatelijke instituties zijn (eigendomsbescherming, ‘limited government’, daadwerkelijke handhaving) die, in combinatie met open markten samenhangen met het subjectief gemeten geluksgevoel. Spruk en Keseljević (2016) tonen aan dat ook als wordt gecontroleerd voor inkomen, werkloosheid, ongelijkheid, sociaal kapitaal en tevredenheid met het eigen leven het effect van deze bestuurlijke instituties op het geluksgevoel zowel significant als robuust is. Overigens is het verband niet lineair. Boven een bepaald niveau van economische vrijheid levert nog meer economische vrijheid een negatieve bijdrage aan het maatschappelijk geluk.

De rechtsstaat of de maatschappelijke ‘rules of the game’?

Hoewel in de hiervoor genoemde literatuur nogal eens naar North (1990) wordt verwezen en veel van de benaderingen zijn terug te voeren op zijn werk, hanteert North een ander – en vooral breder - institutiebegrip dan rechtsstatelijkheid zoals hiervoor omschreven. Bij North verwijzen instituties niet naar de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur maar naar sociale normen en informele beperkingen of conventies. Instituties worden opgevat als de “*rules of the game*” (zie ook Boettke en Fink, 2011); als de manier waarop een samenleving functioneert. In samenlevingen waarin de heersende regels van het spel zijn dat privaat eigendom gerespecteerd wordt en partijen contracten naleven, zijn de transactiekosten lager en daarmee wordt economische groei aangewakkerd. De suggestie dat het de bestuurlijke instituties zijn die ertoe doen voor welvaart en ontwikkeling, is dus te oppervlakkig. Want wat is het precies dat de eigendom beschermt, ervoor zorgt dat contracten worden nageleefd door partijen, markten laat functioneren en maatschappelijke stabiliteit creëert? Zijn dat een specifieke inrichting en een specifiek functioneren van het openbaar bestuur? Of zijn deze bestuurlijke instituties slechts de belichaming van veel fundamentele regels van het maatschappelijk verkeer? En als we alleen de oppervlakkige uitdrukking in de analyse meenemen (de bestuurlijke instituties) en niet de onderliggende factoren (de sociale conventies er onder), hebben we dan eigenlijk wel de juiste factoren voor welvaart en ontwikkeling te pakken? Duidelijk is in ieder geval dat de juiste bestuurlijke structuren alleen niet volstaan. Deze moeten ingebed zijn in een breder maatschappelijk functioneren (Rodrik et al, 2003). Ook North (1990) wijst weliswaar op het belang van deugdelijke bestuurlijke instituties, maar verklaart daaruit vervolgens niet de welvaart. Het gaat veeleer om het bestaan van eigendomsbescherming en contractnaleving als sociale conventies in een land. Met andere

woorden, het gaat er niet om dat het openbaar bestuur op een wijze is ingericht dat contracten worden nageleefd en eigendom wordt beschermd, maar dat dit in een samenleving gebruikelijk of vanzelfsprekend is. Deze maatschappelijke spelregels zorgen voor welvaart en wellicht ook maatschappelijke ontwikkeling in bredere zin.

De vraag die dit oproept is wat eigenlijk de verhouding is tussen de 'sociale conventies' of de maatschappelijke 'rules of the game' enerzijds en de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur anderzijds. Zijn de bestuurlijke instituties ineens betekenisloos omdat er eigenlijk een andere bron van welvaart onder ligt? Of zijn de bestuurlijke instituties van belang voor het vormen en in stand houden van deze conventies? En zo ja, welke instituties vormen de juiste maatschappelijke 'rules of the game' en houden deze in stand? Zou het niet zo zijn dat de 'verkeerde' bestuurlijke instituties dergelijke sociale conventies ondermijnen terwijl de 'juiste' bestuurlijke instituties deze in stand houden? Denk bijvoorbeeld aan een corrupte overheid, waarvan eigenlijk nauwelijks kan worden verwacht dat deze ondersteunend is aan de maatschappelijke conventie dat eigendom wordt beschermd en contracten worden nageleefd. North, Wallis en Weingast (2009) maken in ieder geval een 'case' voor een goed functionerende rechtsstaat in de zin van een overheid die het geweldsmonopolie heeft en adequaat uitvoert. Een goed functionerende rechtsstaat in deze zin verandert de "payoffs to violent behavior". Mensen zijn geneigd om zich aan de regels en conventies te houden, soms zelfs tegen meer dan noemenswaardige kosten, als ze erop vertrouwen dat andere mensen zich ook aan de regels houden. Het belang van een staat die de regels handhaaft is dus groot, juist voor het in stand houden van de sociale conventies of regels in het maatschappelijk verkeer die welvaart en ontwikkeling creëren. Het bestaan van een adequaat regelhandhavend openbaar bestuur kan daarmee voorkomen dat het zogeheten collectieve actieprobleem uitmondt in wantrouwen en voor iedereen de slechtste uitkomst oplevert.¹¹

Sociaal kapitaal en sociale cohesie als fundament voor bestuurlijke instituties

Het zijn dus kennelijk niet de bestuurlijke instituties zelf of uitsluitend die voor welvaart en ontwikkeling zorgen, maar de sociale conventies die er onder liggen. Deze sociale conventies functioneren op hun beurt weer niet zonder adequate bestuurlijke instituties, die de conventies in stand moeten houden. De conclusie kan dus niet anders zijn dan dat het gaat om een wisselwerking tussen de bestuurlijke instituties en de 'sociale conventies'. Voor het in stand houden van de 'sociale' conventie is een goed functionerend openbaar bestuur van belang, maar een goed functionerend openbaar bestuur 'rust' weer op een maatschappelijk fundament. Voor handhaving van de regels en voor een presterende overheid is immers het ten minste ook van belang dat de regels gedragen worden door sociale conventies (bijvoorbeeld Etzioni, 1988; MacCormick, 2007). Er moet dus een zekere 'fit' zijn tussen de sociale conventies en de

¹¹ De vertrouwde structuur van het prisoner dilemma kan als voorbeeld dienen. Dit voorbeeld (twee gevangenen waarvoor samenwerking voor beiden het meeste oplevert maar de structuur ertoe leidt dat ze allebei doen wat een voor beiden negatieve uitkomst heeft) laat zien dat een institutie die samenwerking handhaaft ertoe leidt dat iedereen beter af is.

bestuurlijke instituties. Englebert (2000) onderzoekt bijvoorbeeld de verschillen in de economische groei tussen Afrikaanse landen. De auteur toont aan dat het verschil kan worden verklaard door de incongruentie tussen de pre-koloniale instituties en postkoloniale instituties, hoe groter het verschil, hoe lager de economische ontwikkeling. De verklarende factor hierin is (het gebrek van) legitimiteit van de overheid. Bij congruentie tussen de bestuurlijke instituties voor en na de kolonialisatie (met andere woorden bij aansluiting van de bestuurlijke instituties op de sociale conventies in een land), is de legitimiteit van de overheid groot en andersom.

Dat de wisselwerking tussen bestuurlijke instituties en de 'sociale conventies' in een land belangrijk zijn, komt in veel onderzoek terug. Bestuurlijke instituties functioneren alleen goed als deze gedragen worden door individuele waarden in een land en de "generalized morality" in een land (bijvoorbeeld Tabellini, 2008). Onderzoek van Knack (2002) in de Verenigde Staten brengt hem tot de conclusie dat sociaal kapitaal het functioneren en de prestaties van het openbaar bestuur significant beïnvloedt. Dat geldt in ieder geval voor het sociaal kapitaal zoals dat door Putnam is omschreven als "generalized reciprocity" (maatschappelijk vertrouwen, vrijwilligerswerk, participatie bij verkiezingen, enz.). "Social connectedness" (participatie in verenigingen en informele contacten) lijkt niet samen te hangen met de prestaties van het openbaar bestuur. Ook Doh (2014) laat zien dat landen met meer sociaal kapitaal kwalitatief betere instituties hebben. En met zijn onderzoek is de cirkelredenering helemaal rond, want economische ontwikkeling blijkt weer een sleutelfactor voor de hoeveelheid sociaal kapitaal in een land. Sterker nog, de economische ontwikkeling van een land draagt zowel aan het sociaal kapitaal bij als aan de kwaliteit van de bestuurlijke instituties. Kennelijk is het dus niet alleen mogelijk om vanuit de bestuurlijke instituties naar welvaart en groei te redeneren, maar ook omgekeerd vanuit economische ontwikkeling naar de kwaliteit van bestuurlijke instituties (en het sociaal kapitaal).

Sociale cohesie heeft eveneens een rechtstreeks effect op economische groei (Pervaiz & Chaudhary, 2015); dat geldt in ieder geval voor "bridging social capital" (contacten tussen groepen in een samenleving), omdat "bonding social capital" (contacten en vertrouwen binnen groepen) een significant negatief effect op economische groei heeft. Uit onderzoek van Hahn (2013) blijkt weer dat "common cultural heritage", een gezamenlijke geschiedenis, een statistisch economisch significant effect heeft op grensoverschrijdende leningen van banken. Culturele nabijheid, in de zin van gezamenlijke normen, zorgt er door meer vanzelfsprekende naleving voor dat de regels beter worden nageleefd en gehandhaafd. Ook hierbij is weer de vraag wat het verband is tussen culturele nabijheid en bestuurlijke instituties. Bij Clague (2003) komt sociaal kapitaal zelfs neer op "rule obedience". Als sociaal kapitaal gelijk staat aan naleving van regels, is het steeds moeilijker om de precieze bijdrage van het openbaar bestuur (is dat niet de 'ruggengraat'?) te isoleren. Bij doorgraven en doorvragen lijkt dus een cirkelredenering eigenlijk altijd op enig moment onvermijdelijk. De noodzakelijke bestuurlijke instituties komen pas tot stand en kunnen pas functioneren als er een maatschappelijke bedding voor is, maar die maatschappelijke bedding houdt geen stand als er niet de 'juiste' bestuurlijke instituties zijn die ook naar behoren functioneren.

De cirkelredenering ziet er schematisch als volgt uit.



Rechtsstaat en sociale conventies: de kip én het ei

In de literatuur zijn ten minste drie manieren aangetroffen om met de cirkelredenering om te gaan. Ten eerste wordt soms geaccepteerd dat zowel de bestuurlijke instituties als de 'sociale conventies' van belang zijn, zoals hiervoor bij het onderzoek naar 'good governance'. Ook het onderzoek naar formele instituties en de onderliggende 'sociale consensus' in Griekenland laat zien dat het de combinatie van beide is die in dit geval "rent-seeking behavior" (en dus negatieve economische ontwikkeling) in stand houden (Petrou en Daskalopoulou, 2014). Het is juist de aanwezigheid van een specifieke combinatie van cultuur/conventies en bestuurlijke instituties die welvaart en ontwikkeling verklaart. Dat gebeurt bijvoorbeeld door ze beide onder dezelfde noemer (bijvoorbeeld 'rules of the game' te scharen).

Onderzoekmatig isoleren: wat 'doet' de kip en wat 'doet' het ei?

Ten tweede is onderzoek aangetroffen waarin gepoogd wordt bestuurlijke instituties en de 'rules of the game' onderzoekmatig van elkaar te isoleren. Vervolgens kunnen dan de afzonderlijke bijdrage van de bestuurlijke instituties en die van de sociale cohesie of het sociaal kapitaal worden onderzocht. Het isoleren van beide kan bijvoorbeeld door de wisselwerking ertussen expliciet te onderzoeken. Zo analyseren Guiso, Sapienza en Zingales (2015) de wisselwerking tussen informele en formele structuren en hun conclusie is dat de 'cultuur' de instandhouding van structuren bevordert alsmede de naleving en handhaving ervan. Met andere woorden, formele structuren werken simpelweg beter als deze door een 'cultuur' worden gedragen die in dezelfde richting werkt als de formele structuren (bijvoorbeeld betrouwbaarheid in het maatschappelijk verkeer). Chan en Xu (2015) proberen het 'growth miracle' van China te verklaren met een cross-regionale analyse. In hun analyse werken formele instituties via een goed gestructureerd systeem van organisatie en regels. Informele instituties werken door

relaties, netwerken en wederkerigheid binnen gemeenschappen welke gebaseerd zijn op gedeelde waarden en normen. Hun conclusie voor de verschillende Chinese regio's is dat de kwaliteit van de formele instituties wel significant is, maar dat de meest krachtige verklaring voor 'China's growth miracle' toch te vinden is in de informele instituties. Vergelijkbare conclusies trekt Tabellini (2010) op basis van een vergelijking van Europese regio's. Hij laat bovendien zien dat de informele instituties een doorwerking op de lange termijn hebben. Gebieden/regio's met een lange traditie van vertrouwen en goede instituties presteren ook nu beter economisch en sociaal.

Compton et al (2010) tonen aan dat veranderingen in formele instituties wel van cruciaal belang zijn. Dergelijke veranderingen in formele instituties monden echter onder twee voorwaarden uit in verandering van de sociale conventies: de verandering heeft een zekere incubatietijd nodig om door te werken en de verandering moet voor langere tijd worden ondersteund. Uit het landenvergelijkend onderzoek van James (2015) blijkt weer dat informele instituties als 'generalized morality' en 'generalized trust' vooral belangrijk zijn als de economische structuur zwak is en dat (formele) instituties vooral belangrijk zijn bij een sterke economische structuur. Ook is overigens zijn conclusie dat de dynamiek tussen "generalized morality", "generalized trust" en de formele instituties nog veel meer onderzoek verdient omdat we daar nog maar weinig van weten. Zijn eigen onderzoek lijkt bijvoorbeeld op een "crowding out effect" te wijzen; in landen met een laag niveau van "generalized morality" hebben sterke instituties een verhogend effect, maar in landen met een hoog niveau van "generalized morality" leidt versterking van de formele instituties eerder tot aantasting van de "generalized morality".

Al te veel formaliseren van sociale conventies kan dus de kracht van informele instituties aantasten. De redenering is dat de overheid door versterking van formele instituties meer invloed krijgt op sociaaleconomische kwesties (via belastingen en subsidies/uitkeringen) en dit zou weer calculerend gedrag uitlokken bij burgers en bedrijven. Ergo, minder "generalized morality". Terzi et al (2013) modelleren de onderlinge verhoudingen tussen instituties. Ze onderscheiden *sociale instituties* ("the (formal and informal) rules determining the participation of people to political decisions, civil liberties and women's rights"), *politieke instituties* ("the set of rules (formal or informal) determining the way in which political decisions are actually taken in a community: the constraints to power of central government and the way in which different social, political or ethnical groups are represented in the process of political decisions") en *economische instituties* (die instituties die "directly or indirectly affect aggregate demand"). Economische instituties werken in dit model direct en indirect (via politieke instituties) door op sociale instituties en de sociale instituties beïnvloeden de "knowledge" in een samenleving. Ook werken economische instituties direct door op economische groei en economische groei beïnvloedt op haar beurt weer de "knowledge" in de samenleving en de gezondheid in een samenleving. Het model is empirisch getest en op een aantal punten houdbaar gebleken, zodat het mogelijk is verschillende institutionele niveaus modelmatig af te zonderen.

Bestuurlijke instituties en sociale conventies: de kip en het ei als verschillende niveaus

Er is nog een derde manier om met de cirkelredenering of de kip-eidiscussie om te gaan. Bestuurlijke instituties en sociale conventies kunnen als verschillende institutionele lagen of niveaus worden beschouwd en daarmee als uitdrukking van dezelfde onderliggende factor. Zo onderscheidt Williamson (2000) vier institutionele niveaus. Het eerste en meest diepe niveau waarin alle andere instituties zijn ingebed is dat van de informele instituties. Daarop zijn de formele instituties ('formal rules of the game') gebouwd, samengebald in de constitutie. Binnen deze kaders vindt de 'play of the game' plaats, waaronder de 'governance' die doorwerkt in de transactiekosten. Op het hoogste niveau bevinden zich de 'resource allocation and employment', met andere woorden de wijze waarop productiefactoren worden ingezet. De inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur is in deze typologie onder te brengen op het tweede niveau.

Ietwat vergelijkbaar, maar weer wat verfijnder, is de typologie van Voigt (2013). Hij onderscheidt vijf typen instituties waarbij drie dimensies leidend zijn, namelijk de manier waarop handhaving plaatsvindt (in een samenleving of door een 'externe' instantie), het al dan niet formele karakter ervan en de mate waarin de instituties politiek dan wel economisch zijn. De vijf typen instituties zijn:

1. conventies, interne in een samenleving bestaande normen die door "self-enforcement" worden gehandhaafd,
2. ethische regels, waarbij "self-commitment" het mechanisme voor naleving is en welke eveneens intern in een samenleving ontstaan,
3. gewoonten ("customs"), welke in een samenleving ontstaan en door informele sociale controle worden gehandhaafd,
4. formele private regels en normen, welke wederom in een samenleving ontstaan en met "organized private enforcement" worden gehandhaafd en
5. "state law", die met "organized state enforcement" wordt gehandhaafd door een 'externe' instantie.

Voor al deze typen instanties stelt Voigt een meetinstrument voor, al past hij het nergens toe en is in de literatuur ook geen andere toepassing aangetroffen. Als alle niveaus afzonderlijk worden gemeten, kan worden vastgesteld of ze overeen komen in een land of niet. Het laatste zou kunnen betekenen dat het om afzonderlijke variabelen gaat, als de niveaus sterk overeen komen zou dit kunnen wijzen op sterke samenhang tussen de niveaus. Aldus kan worden gezien of ze ten opzichte van elkaar randvoorwaardelijk zijn, of er 'typische' combinaties of patronen in verschillende landen voorkomen, enzovoort.

Een rechtsstatelijke ruggengraat, maar...

In de hiervoor geschetste literatuur gaat het doorgaans om rechtsstatelijke instituties in drie betekenissen: (1) bescherming van eigendom en waarborgen van naleving van contracten door

de overheid, (2) begrensde overheidsmacht, (3) daadwerkelijke handhaving van de regels. Deze instituties hebben in de directe zin het effect dat transactiekosten worden verlaagd en dat investeringen worden gestimuleerd. Ook zouden ze een 'dieper' effect hebben, namelijk het bevorderen van maatschappelijk vertrouwen (bijvoorbeeld Fukuyama, 1995). Soms zit dat maatschappelijk vertrouwen in het vertrouwen in bestuurlijke instituties in het algemeen, maar Roussey en Deffrains (2012) laten in een vergelijkende studie van Europese landen zien dat investeringen in het judicieel systeem het vertrouwen in de instituties ook kan stimuleren. Het effect van dergelijke investeringen is overigens groter in landen waarin burgers tevredener zijn over de bureaucratie. Ook ten aanzien van vertrouwen is het overigens weer de vraag of dit oorzaak dan wel gevolg is; zo blijken 'goede instituties' (in het bijzonder rechtsstatelijkheid) in een landenvergelijkende studie van Easterly, Ritzen en Woolcock (2006) weer een resultante van sociale cohesie, dat door deze auteurs wordt opgevat als een combinatie van etnolinguistische fragmentatie in een land (worden in het land verschillende talen gesproken) en inkomensongelijkheid (via de gini-coëfficiënt).

Het belang van een betrouwbaar openbaar bestuur lijkt voor welvaart en ontwikkeling onmiskenbaar en door de meeste auteurs empirisch aangetoond. Ten minste twee relativeringen zijn naast de genoemde 'cirkelredenering' vermeldenswaard. Ten eerste wordt het belang van de rechtsstaat als beschermer van eigendomsrechten wel ter discussie gesteld. Zo laat Angeles (2011) aan de hand van een historische analyse zien dat de meeste innovatie en economische ontwikkeling heeft plaatsgevonden zonder enige bescherming van intellectuele eigendom. De beperking van deze studie is dat deze gericht is op intellectueel eigendom in relatie tot innovatie; of de inzichten ook kunnen worden toegepast op fysiek of financieel eigendom, is maar zeer de vraag. Een tweede kanttekening bij de algemene conclusie is dat het niet per se een betrouwbaar openbaar bestuur in de zin van een statelijke institutie moet zijn die naleving van de 'rules of the game' waarborgt. Ook informele instituties die op vertrouwen zijn gebaseerd, blijken als functionele equivalenten van de staat goed te functioneren (Börzel en Risse, 2016). Het zijn dus niet uitsluitend 'hiërarchische', statelijke instituties die de noodzakelijke handhaving waarborgen. Sterker nog, informele instituties die gebaseerd zijn op ('personalized') vertrouwen stellen actoren niet alleen in staat om collectieve-actieproblemen op te lossen, maar deze mechanismen versterken ook nog eens de legitimiteit van de 'governance actors'. En andersom kunnen informele instituties zoals etnische spanningen de effectiviteit van de formele instituties aantasten (Baliamoune-Lutz, 2009). De vraag naar de betekenis van de formele instituties voor de informele mechanismen en instituties en vice versa blijft dus onbeslist. Duidelijk is dat beide typen instituties van belang zijn; 'fuzzy' is wat de respectievelijke bijdrage of het aandeel van de beide typen is en hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Een goed functionerende bureaucratie

Een betrouwbaar openbaar bestuur zit niet alleen in een goed functionerende rechtsstaat, maar ook in een goed functionerende bureaucratie. Bureaucratie is hier een verzamelbegrip voor de ambtelijke organisatie, maar soms verwijst het ook naar het Weberiaans bureaucratiebegrip.¹²

¹² In de Engelstalige literatuur wordt hiervoor ook nog wel naar 'administration' verwezen, waarmee soms weer 'bestuur' wordt bedoeld.

Nee en Opper (2009) tonen op basis van landenvergelijkend onderzoek aan dat juist een Weberiaanse bureaucratie betrouwbaarheid creëert met een langetermijnorientatie. Eerder trokken Evans en Rauch (1999) een vergelijkbare conclusie. Op basis van een analyse van 35 landen voor de periode van 1970 tot en met 1990 laten zij zien dat de 'Weberianness Scale', met andere woorden de mate waarin het bestuur van een land gebruikt maakt van een Weberiaanse bureaucratie, sterk samenhangt met de economische ontwikkeling. Omdat een bureaucratie medewerkers meritocratisch rekruteert en op voorspelbare wijze langetermijncarrières in de organisatie stimuleren, wordt een focus op de langere termijn geïstitutionaliseerd. Ook gecontroleerd voor aanvankelijke welvaart (dus de welvaart in 1970) en opleidingsniveau blijft de 'schaal van Weber' significant en economisch substantieel. De focus op de lange termijn in het openbaar bestuur bevordert een oriëntatie op de langere termijn in de samenleving en dat is weer goed voor het investeringsklimaat. Daarnaast levert bureaucratie (althans een goed functionerende bureaucratie) een voorspelbare én betrouwbare overheid overheid op en dat is belangrijk voor investeringen. Op basis van een literatuuronderzoek komt Grindle (2011) tot een bevestiging van het belang van een goed functionerende bureaucratie.

3.3 'Lerend' bestuur

Democratie als voorwaarde voor 'leren' en 'beheerste verandering'

Over de vraag of democratie bijdraagt aan economische ontwikkeling wordt in de literatuur stevig gediscussieerd en ontbreekt het vooralsnog aan een eenduidig antwoord. Het antwoord op deze vraag hangt overigens ten dele af van de betekenis die aan democratie wordt gehecht. Democratie in de zin van 'voice and accountability' is een van de dimensies van 'good governance' en daarover wordt in de volgende paragraaf de conclusie getrokken dat het erop lijkt dat 'good governance' welvaart en ontwikkeling ten goede komt. Indirect, namelijk via 'good governance', zou democratie dus welvaart en maatschappelijke ontwikkeling tot gevolg kunnen hebben. Democratie opgevat als 'politieke vrijheid' lijkt niet sterk van belang voor economische ontwikkeling; voor zover 'civil rights' ertoe doen, zijn het vooral de sociale grondrechten (Benyishay en Betancourt, 2010). Democratie als besluitvormingsmechanisme heeft evenmin direct effect, aldus Doucouliagos en Ulubasoglu (2008). Op basis van een meta-analyse van 84 studies (welke tezamen de wereld omspannen) komen zij tot de conclusie dat democratie "robust, significant, and positive *indirect* effects" heeft door "higher human capital, lower inflation, lower political instability, and higher levels of economic freedom, as well as larger governments and less free international trade". Het directe effect van democratie is, zo blijkt uit deze metaregressie, zeer beperkt. Ook Choy en Sami (2008) komen in hun eigen empirisch onderzoek tot de conclusie dat er "weak support" is voor de these dat democratie groei bevordert. Hoewel volgens Decker en Lim (2008) politieke instituties wel degelijk significante effecten hebben op economische groei, leidt het statistisch isoleren van democratie in 91 landen bij hen tot de conclusie dat democratie geen zelfstandige significante effecten heeft op

economische groei. Het effect kan wel negatief zijn overigens, waarbij democratie juist tot minder welvaart leidt. Zo concludeert Baylies (1995) dat een te veel aan democratie kan leiden tot een vertraging van snelle economische hervorming.

Het type democratie heeft wel gevolgen voor de volatiliteit van de economie, aldus Béjar en Mukherjee (2011). In majoritaire systemen zijn er prikkels voor de zittende politici om hun macht over de overheidsuitgaven te benutten voor hun eigen carrières, met veel volatiliteit van de overheidsuitgaven tot gevolg. Zo zullen politici of regeringen hun macht tamelijk ongehinderd kunnen gebruiken om aan allerlei wensen tegemoet te komen of politieke idealen te realiseren, en dat leidt tot groei van de overheidsuitgaven. Een volgende regering moet dan weer drastisch bezuinigen. De snelle groei en krimp van de overheidsuitgaven die het gevolg is van majoritaire systemen leidt tot volatiliteit. De volatiliteit van overheidsuitgaven creëert onzekerheid bij investeerders en burgers over hoe deze zich op de wat langere termijn gaan ontwikkelen. Burgers en bedrijven hanteren dan ook een kortere termijn bij hun investeringsbeslissingen en ze volgen direct op de overheid. Het gevolg is nog meer volatiliteit in de economie. In kiesstelsels die gebaseerd zijn op evenredige vertegenwoordiging blijkt de volatiliteit op beide punten significant minder groot. Dergelijke kiesstelsels leiden dus tot een meer stabiele economische ontwikkeling. Het effect van de democratische structuren hangt overigens ook af van de overige ‘checks and balances’ (zoals de aanwezigheid van organen met vetomacht, hun onderlinge verhouding, enzovoort) in de structuur. Hoe meer ‘checks’ op de macht van beleidsmakers, hoe meer stabiliteit in het beleid ten aanzien van overheidsuitgaven (Henisz, 2004).

Democratische verantwoording doet ertoe

Democratie in de zin van burgerrechten en democratie als besluitvormingsmechanisme lijkt dus niet direct verband te houden met economische ontwikkeling. Groenewold en Hak Kan Tang (2007) betogen dat dit verband zich wel voordoet bij democratische verantwoording. Aan de hand van de casus Hong Kong laten ze zien dat bij een stabiele rechtsstaat een steeds zwakkere democratische verantwoording de groei van het BBP in Hong Kong negatief heeft beïnvloed. Hiermee is al een voorschot genomen op de volgende paragraaf over ‘good governance’; democratische verantwoording lijkt wel invloed te hebben op economische ontwikkeling.

Desondanks lijkt de directe invloed van democratische politieke instituties op de economische ontwikkeling beperkt. Wel zou het economische groei in “newer countries” kunnen stimuleren (Sylwester, 2015). Maar ook autocratische systemen blijken zeer wel in staat “foreign direct investment” aan te trekken; dat geldt in ieder geval voor autocratische systemen met een langere termijn oriëntatie (Moon, 2015). Van belang in autocratische systemen zijn dan overigens wel een zekere mate van stabiliteit en een langere termijn oriëntatie, zoals Schiffbauer en Shen (2010) modelmatig én empirisch aantonen. Ook Clague et al (2003) laten zien dat autocraten die over een langere periode aan de macht zijn eigendom en contract meer respecteren dan autocraten die kort aan de macht zijn. Autocraten die langer aan de macht zijn hebben er ook belang bij dat het op langere termijn economisch goed gaat, al was het maar

vanwege hun eigen inkomsten. Overigens laten Clague et al (2003) ook zien dat in democratieën het respect voor deze rechten groter is.

Voor zover democratie economische ontwikkeling bevordert, komen Beal en Graham (2014) tot de conclusie dat daaraan eigenlijk hetzelfde mechanisme ten grondslag ligt als aan rechtsstatelijkheid, namelijk een soeverein die de regels afdwingt. Empirisch wordt dit bevestigd in de studie van Assiotis en Sylwester (2014); sterker nog, de positieve effecten van democratie op economische groei worden minder of zelfs negatief in landen waar rechtsstatelijke instituties (“those institutions supporting law and order”) sterk zijn. Wel zou democratie, zo is in de vorige paragraaf gesteld, de bestuurlijke stabiliteit ten goede komen omdat het beheerste constitutionele verandering mogelijk maakt; indirect komt dat dan weer welvaart ten goede. Wederom leidt het mechanisme van de democratische verantwoording, en daarmee een vanzelfsprekend ‘feedbackmechanisme’, tot beter bestuur en daarmee tot meer economische groei. Ook is voor democratie een ander ‘indirect’ effect waargenomen. Zo blijkt uit onderzoek van Cooper Drury et al (2006) in meer dan honderd landen over de periode 1982-1997 dat corruptie geen significant effect op economische groei heeft in democratieën maar dat corruptie in niet-democratische landen aanzienlijke en significante nadelige economische effecten sorteert.

De sociale effecten van (participatieve) democratie: legitimiteit én sociaal kapitaal

Democratie kan wel andere maatschappelijke effecten hebben, zoals legitimiteit en tevredenheid van burgers met het politiek systeem. Zo stellen Corcoran et al (2011) vast dat democratie burgers daadwerkelijk het gevoel geeft dat ze politieke zelfbeschikking hebben. De “efficacy” onder burgers neemt daarmee toe en dat bevordert “collective action” in de zin van participatie van burgers in allerlei maatschappelijke processen. Zo heeft een democratisch systeem indirect een hogere mate van sociaal kapitaal of sociale cohesie tot gevolg. En daarmee zou democratie, wederom indirect, via meer sociale cohesie en de daaruit voortvloeiende lagere transactiekosten tot meer welvaart kunnen leiden. Voor “efficacy”, het idee bij burgers dat ze daadwerkelijk iets bij te dragen hebben, zijn volgens Corcoran et al (2011) drie factoren van belang:

1. de juridische en maatschappelijke gelijkwaardigheid van vrouwen
2. “democratic consolidation” oftewel de leeftijd van de democratie;
3. de combinatie van toegang tot het politiek systeem en de mate van “repression” dan wel “openness to challenges” in het politiek systeem.

De hogere mate van “efficacy”, die hiervan het gevolg is, leidt ertoe dat burgers ook daadwerkelijk (politiek) initiatief nemen. Vrijwel dezelfde conclusie trekt Freitag (2006) aan de hand van een vergelijkende analyse van Zwitserse kantons. De vergelijking toont aan dat directe democratie, consensusdemocratie en gedecentraliseerde politieke structuren bijdragen aan sociaal kapitaal (zoals Putnam dat definieert) en een “lively associational life”. Sterker nog, met deze democratische ingrepen ontstaat een “feasible ‘top-down’ path to breaking out of the

vicious circle of distrust, disengagement and weak democracy". De inrichting van de democratie doet er dus wel degelijk toe als het gaat om sociaal kapitaal en vertrouwen en stimuleert hiermee indirect economische groei.

Ook blijkt een goed functionerende democratie in combinatie met een sterkere rechtsstaat samen te hangen met minder corruptie (Saha et al, 2014). Hoewel een "electoral democracy" geïsoleerd gezien niet tot minder corruptie leidt, kan een "advanced mature democracy comprising political rights, civil liberties and press freedom" het niveau van corruptie in een land aanzienlijk terugbrengen. Daarvoor is ook de structuur van de democratie van belang, omdat deze de "democratic performance" beïnvloedt. Uit onderzoek van Foweraker en Krznaric (2003) blijkt dat Westerse democratieën beter presteren dan andere democratieën. Binnen Westerse democratieën zijn er ook grote verschillen, bijvoorbeeld in politieke discriminatie of de vertegenwoordiging van vrouwen in de wetgevende macht. Ook laten Foweraker en Krznaric zien dat de Westerse democratische structuur grote verschillen in de positie van minderheden in de strafrechtspleging toelaat. Het belang van dit onderzoek is dat het dwingt om bij de analyse van de economische en sociale effecten van democratische structuren niet alleen op statistisch bewijs te vertrouwen maar ook meer 'in-depth' naar landen te kijken.

Democratische instituties die legitimiteit verzekeren

Al is het economisch effect van democratie strikt genomen beperkt, legitimiteit kan wel het resultaat zijn van democratische bestuurlijke instituties. Voor legitimiteit (als maatschappelijk effect van bestuurlijke instituties), zo blijkt uit landenvergelijkende studies, zijn verschillende factoren van belang. Deze factoren laten zich groeperen in drie clusters: economische factoren, institutionele factoren en beleidsmatige/bestuurlijke factoren. De economische factoren welke van belang zijn, zijn groei van het BNP en de mate van werkloosheid (Quaranta & Martini, 2016). Ook hier is dus weer een cirkelredenering 'werkzaam': in sommige omstandigheden dragen sommige 'democratische designs' bij aan welvaart, maar welvaart is ook weer een voorwaarde voor goed functionerende en legitieme democratische stelsels. Ook de percepties van burgers over de algehele economische situatie blijken samen te hangen met de tevredenheid over de democratie (Neundorf, 2010; Armingeon & Guthmann, 2014; Quaranta & Martini, 2016). In het algemeen geldt: hoe beter het gaat met de economie, des te tevredener zijn burgers over de democratie en des te beter functioneert de democratie.

Naast (gepercipieerde) economische voorspoed is voor tevredenheid van burgers met het politieke systeem ook een tweede cluster van factoren van belang. Sommige onderzoekers komen tot de conclusie dat consensusgerichte institutionele arrangementen de tevredenheid met de democratie positief beïnvloeden (Lijphart, 2012; Bernauer & Vatter, 2012). De effecten van inrichting van het democratisch systeem zoals het kiesstelsel of het aantal politieke partijen zijn niet eenduidig. Sommige onderzoekers tonen een positief effect van evenredige vertegenwoordiging aan op de tevredenheid van burgers (Anderson & Guillory, 1997; Lijphart, 1999, 2012). Anderen laten juist zien dat majoritaire kiesstelsels en "single member district systems" leiden tot meer tevredenheid en vertrouwen in de democratie (Berggren et al, 2004; Aarts & Thomassen, 2008; Norris, 1999). Wel lijkt een 'ouder' democratisch systeem te leiden

tot meer tevredenheid; de leeftijd van het democratisch systeem zou er dus ook toe kunnen doen (Aarts & Thomassen, 2008; Reher, 2015).

Ten derde hangt tevredenheid van burgers met het politiek systeem samen met het gevoerde beleid en de kwaliteit van het bestuur die in het politiek systeem tot stand komen. Meer “social protection” van burgers (Lühiste, 2014), meer effectieve bureaucratieën (Dahlberg & Holmberg, 2014) en minder gepercipieerde corruptie (Dahlberg, Linde & Holmberg, 2014) dragen bij aan de tevredenheid met en legitimiteit van de democratie. In nieuwe democratieën is vastgesteld dat de veiligheidsbeleving van burgers ten minste zo belangrijk is voor de tevredenheid met de democratie als sociaal-economische variabelen (Fernandez & Kuenzi, 2010). Ook ‘good governance’ en de verschillende dimensies daarvan (rechtsstatelijkheid, kwaliteit van de regelgeving en weinig corruptie) dragen bij aan de tevredenheid van burgers met de democratie (Wagner et al, 2009; zie ook het volgende hoofdstuk). Beleidsmatig blijkt vooral van belang dat het beleid ideologisch aansluit op wat burgers vinden. Naarmate de ideologische en beleidsmatige opvattingen tussen burgers en hun vertegenwoordigers meer corresponderen, zijn burgers tevredener met de democratie (Ezrow and Xezonakis 2011; Kim 2009; Reher, 2015; Mayne & Hakhverdian, 2016; Stecker & Tausendpfund, 2016). Ook culturele factoren kunnen ertoe doen. Naarmate een democratisch systeem beter aansluit op de dominante waarden in een land, neemt de tevredenheid van burgers over hun democratie toe, althans in gevestigde democratieën (Maleki & Doorenspleet, nog te verschijnen).

De economische en sociale effecten van democratie: balans

Of democratie economische effecten heeft, is dus maar zeer de vraag. Indirecte economische effecten zijn wel aangetoond, voornamelijk via de directe effecten van (participatieve) democratie op het sociaal kapitaal, de sociale cohesie en de legitimiteit van het politiek systeem. Van transparantie, dat conceptueel verwant is met democratie omdat het een van de voorwaarden is voor een goed functionerende democratie, is wel empirisch aangetoond dat het bijdraagt aan economische groei (Islam, 2006). Ook een indirect verband tussen democratie en maatschappelijke effecten is onderzocht en bevestigd. Islam en Montenegro (2002) onderzoeken tevens wat de institutionele kwaliteit bepaalt, zonder direct de link te leggen met economische groei. Zij vinden een positief verband tussen de mate van openheid en institutionele kwaliteit. Ook levert verantwoording een positieve bijdrage aan de perceptie van institutionele kwaliteit.

Een ‘lerend’ regionaal bestuur

Op het subnationaal niveau blijkt ‘leervermogen’ van het openbaar bestuur een relevante factor te zijn, onder meer voor economische ontwikkeling. Een ‘klassieker’ in dit verband is een paper van Rodrik (2000). De instituties die volgens Rodrik markten in staat stellen om economische groei te stimuleren werken via ‘local knowledge’. ‘Local’ verwijst niet naar het niveau van de

gemeente, maar naar de concrete situatie waarin economisch handelen tot stand komt. Samenlevingen kunnen de voor markten noodzakelijke instituties (van de bescherming van eigendom tot en met democratische structuren) via het 'blueprint' scenario ontwikkelen (door andere samenlevingen te imiteren), maar ze ook via 'local knowledge' zelf ontwikkelen. Van de combinatie van beide scenario's kan overigens het meeste of het beste resultaat worden verwacht, aldus Rodrik. Voor het genereren en aggregeren van 'local knowledge' blijken participatieve politieke structuren het meest effectief. Ook is, zoals Rodrik betoogt, het verband van de participatiedemocratie de meest geschikte 'meta-institutie' om andere instituties te laten functioneren. Dat geldt voor het lokale/regionale niveau, maar ook voor landen.

Lerend vermogen blijkt ook op andere manieren van belang voor bestuurlijke instituties op regionaal niveau. Gertler en Wolfe (2004) laten zien dat bijvoorbeeld regionale 'foresight' exercities het leergedrag bevorderen en de houdingen, verwachtingen en het gedrag van lokale actoren bijsturen. Hiermee wordt weer bijgedragen aan collectieve actie (in ieder geval worden de barrières voor collectieve actie weggenomen). Collectieve actie draagt weer bij aan groei van de regio. Ook komen in deze gezamenlijke regionale 'foresight' exercities, opgezet door het openbaar bestuur, beter op de regio toegesneden 'governance institutions' tot stand dan bij het importeren van 'best practices' van buiten.

De positionering van de overheid in regionale maatschappelijke verbanden blijkt ook van belang, aldus een onderzoek van Løvseth (2009); hij vergelijkt de perifere regio's in Noord-Noorwegen en Zuid-Italië en uit deze vergelijking blijkt dat 'state strategies and capacity' van belang zijn voor de impact van regionale maatschappelijke netwerken op de economische ontwikkeling. Daarvoor moeten regionale besturen niet alleen zelf kiezen, maar ook toe in staat worden gesteld. Syrett (2006) laat aan de hand van de casus Londen zien dat het creëren van een metropolitaan bestuur weliswaar het leiderschap en de strategische visies heeft bevorderd maar dat het ontbreken van bevoegdheden voor dat bestuur verdere economische ontwikkeling belemmert. Ook op het regionaal niveau doen instituties er dus toe.

Een van de mediërende variabelen of mechanismen waarlangs bestuurlijke instituties in de regio doorwerken is het al dan niet bevorderen van innovatie. Rodriguez-Pose en Di Cataldo (2014) komen op basis van een vergelijking van Europese regio's tot de conclusie dat bestuurlijke instituties van belang zijn voor innovatie (gemeten naar het aantal patenten). Ze gebruiken daarvoor de 'governance indicators' van de Wereldbank, waarna blijkt dat zowel corruptiebeheersing als 'government effectiveness' een positief effect hebben op innovatie in de regio. Wel blijken bestuurlijke instituties veel belangrijker in perifere regio's dan in de 'core regions'. Ook is tot een bepaalde institutionele kwaliteit veel winst te halen, maar daarna verdwijnt het positief verband geleidelijk. Uit het onderzoek van Charron, Dijkstra en Lapuente (2014) blijkt dat 'controlling corruption', 'rule of law' en 'impartiality of public services' sterk van belang zijn voor sociaaleconomische ontwikkeling en het maatschappelijk vertrouwen. Later onderzoek van Rodriguez-Pose (samen met Ketterer, 2016) waarin Europese regio's worden vergeleken, bevestigt het belang van deze factoren: wederom is weinig corruptie belangrijk, maar nu blijkt 'government accountability' ook van belang. Regionale economische ongelijkheid in 18 EU-lidstaten blijken eveneens samen te hangen met 'good governance' zoals gemeten met de 'governance indicators'; in het bijzonder de steun voor de 'rules of engagement' (te vergelijken met 'rule of law' in de zin van naleving van contracten) blijkt van belang (Muštra & Škrabić, 2014).

Er is overigens ook onderzoek waaruit blijkt dat de kwaliteit van het lokaal bestuur er voor economische groei niet of nauwelijks toe doet. Een vergelijking van de kwaliteit van het lokaal bestuur en economische groei in 243 Indonesische districten laat geen statistisch significant verband zien; andere factoren (variërend van de beschikking over hulpbronnen tot de samenstelling van de bevolking) blijken wel significant (McCulloch & Malexky, 2011).

Schaal, decentralisatie en centralisatie

In de inleiding is een onderscheid gemaakt tussen 'government' en 'governance'. 'Government' verwijst naar de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, 'governance' naar de besturende activiteit. In de complexe, meerlagige, bestuurlijke werkelijkheid van 2017 komt 'governance' per definitie tot stand in arrangementen welke verschillende niveaus en schalen van overheidsactiviteit omvatten. Schakel (2010: 331) betoogt dat "(v)irtually no central government during modern history has provided and implemented policies on its own. Even the tiny states of Malta and Luxembourg have two levels of government." Het feit dat 'governance' en publieke voorzieningen op verschillende schaalniveaus kunnen worden georganiseerd, roept de vraag op of de keuze voor een schaalniveau ook maatschappelijke en economische effecten heeft. Een specifiek hierop gerichte zoektocht naar literatuur over de optimale schaal van bestuur heeft 53 publicaties opgeleverd in negen disciplines. Een nadere selectie gemaakt van conceptueel (theoretische) publicaties en kwantitatief-vergelijkende studies (binnen en buiten Europa). Studies die uitsluitend betrekking hebben op ontwikkelingslanden zijn niet in de analyse meegenomen.

Internationaal is een belangrijke trend die uit het onderzoek kan worden gedestilleerd de verplaatsing van publieke taken naar lagere schaalniveaus (Martinez-Vazquez & Timofeev, 2009). Deze verandering in de "scale division of labour of the state" (Macleod & Goodwin, 1999) wordt zowel waargenomen in de economische literatuur over de publieke sector als in de bestuurskundige literatuur en het onderzoek naar regio's. Twee kwesties staan in het debat centraal. Ten eerste de vraag wat de mate van decentralisatie bepaalt en ten tweede wat eigenlijk de effecten zijn van decentralisatie.

Ten aanzien van de eerste vraag stellen Martinez-Vazques en Timofeev (2009) dat door marktwerking en privatisering nationale staten zijn verzwakt en globalisering decentralisatie binnen staten heeft bevorderd. De Europese integratie heeft decentralisatie verder gestimuleerd (Schakel, 2010). Het onderzoek van Martinez-Vazquez en Timofeev (2009) laat zien dat decentralisatie doorgaans verband houdt met 'ethnolinguistic fragmentation'. Centralisatie is daarentegen verbonden met een 'French legal origin'. Dichter bevolkte landen en welvarender landen zijn meer gedecentraliseerd (Panizza, 1999; Schakel, 2010). Omdat decentralisatie gezien de 'economies of scale' duurder is, zou een mogelijke verklaring hiervoor kunnen zijn dat decentralisatie pas mogelijk wordt bij een hoger inkomen per hoofd van de bevolking (Oates, 1972).

Zowel de meer theoretisch gestuurde onderzoeken als de empirische toetsen suggereren dat decentralisatie in ieder geval risico's oplevert voor de economie. Met het overdragen van taken naar het subnationaal niveau wordt het moeilijker om tegelijkertijd de overheidsinkomsten te

verhogen en de consumptie door subnationale overheden aan te wakkeren (Martinez-Vazquez & Timofeev, 2009). Deze empirische bevindingen worden verklaard met theorieën over ‘fiscal federalism’. Deze theorieën voorspellen een ‘race-to-the-bottom’-dynamiek in het budgettair beleid tussen subnationale overheden en het verzwakken van de herverdelende macht van de nationale overheid (Brennan & Buchanan, 1980; Prud’homme, 1995). Ook wordt vermoed dat decentralisatie tot hogere uitgaven leidt door het verlies van schaalvoordelen en de minder effectieve ‘local bureaucracies’ (Oates, 1972). Prud’homme (1995) analyseert een aantal mogelijke negatieve effecten van decentralisatie, zoals grotere regionale ongelijkheid, het verlies van macro-economische stabiliteit, een inefficiëntere publieke sector en meer corruptie. De empirische én de theoriegestuurde studies laten overigens zien dat het uiteindelijke effect van decentralisatie op de prestaties van de publieke sector en de macro-economische effecten sterk afhangen van de specifieke context (bijvoorbeeld (Besley & Coate, 2003). Er zijn zowel studies die positieve effecten van decentralisatie laten zien als studies die dit ontkrachten. Met cross-nationaal onderzoek toont Rodden (2004) bijvoorbeeld aan dat er geen duidelijk verband is tussen enerzijds ‘fiscal’ decentralisatie of federalisme en anderzijds efficiëntie en verantwoordingsprocedures. Enikolopov en Zhuravskaya (2007) toetsen in hun onderzoek de theorie van Riker die voorspelt dat de effecten van belastingdecentralisatie afhangen van politieke decentralisatie.¹³ Hun onderzoek laat zien dat krachtige nationale politieke partijen het effect van belastingdecentralisatie op economische groei, de kwaliteit van het bestuur en de kwaliteit van de taakuitoefening kunnen versterken. ‘Administrative subordination’ van lokale bestuurders versterkt de effecten van belastingdecentralisatie niet.

De vraag naar de optimale geografische schaal voor bestuur staat centraal in de literatuur over ‘multi-level’, ‘multi-centered’ en ‘multi-jurisdictional’ bestuur (Hooghe & Marks, 2003), in het concept van de besluitvormingsmatrix (Elazar, 1987) en in de literatuur over het aantal en de omvang van (deel)staten (Alesina & Spolaore, 1997). Een interessant kader is het “Decentralization Theorem” (Oates, 1972, 2005). In de meest eenvoudige vorm stelt dit theorema dat zonder “spillovers” een gedecentraliseerd systeem efficiënter is. In de kern komt de argumentatie erop neer dat centralisatie leidt tot uniform beleid dat niet optimaal is voor alle regio’s in een land. Als de situatie verschilt of de voorkeuren van burgers verschillen, loopt het nut van hetzelfde beleid voor burgers in verschillende regio’s uiteen. Als bijvoorbeeld in de ene regio behoefte bestaat aan werkloosheidsbestrijding en in de andere regio vooral behoefte aan huisvesting, is nationaal uniform beleid waarschijnlijk voor beide regio’s suboptimaal. Decentralisatie zou in dit geval leiden tot een betere ‘policy fit’.

Zowel ‘spillover effects’ als externaliteiten doorkruisen dit algemeen principe. Bij ‘spillover effects’ zullen subnationale overheden geneigd zijn om te weinig publieke goederen en diensten te produceren, bij negatieve externaliteiten worden te veel publieke diensten en goederen geproduceerd. Externaliteiten leiden tot suboptimale uitkomsten omdat “[e]fficiency requires that a policy’s full effects—positive and negative—be internalized in decision making” (Hooghe & Marks, 2003, p. 235). Een onderzoek van De Siano en D’Uva (2016) laat zien dat regionale overheden in Italiaanse regio’s profiteren van hogere publieke uitgaven in aanpalende regio’s. Externaliteiten zijn niet de enige relevante factor voor het bepalen van de optimale schaal. Zo lijken ook schaalearde effecten van belang (Besley & Coate, 2003). Het bestaan van positieve

¹³ Zie Riker, 1964.

schaaleffecten impliceert efficiëntiewinst van centralisatie en omgekeerd impliceert het ontbreken van positieve schaaleardeffecten efficiëntiewinst bij decentralisatie:

“Large (i.e., territorially extensive) jurisdictions have the virtue of exploiting economies of scale in the provision of public goods, internalizing policy externalities, allowing for more efficient taxation, facilitating more efficient redistribution, and enlarging the territorial scope of security and market exchange. Large jurisdictions are bad when they impose a single policy on diverse ecological systems or territorially heterogeneous populations.” (Hooghe & Marks, 2003)

In het theorema is de optimale schaal dus een tradeoff tussen heterogene behoeften en preferenties aan de ene kant en de functionele karakteristieken van de taak aan de andere kant (Schakel, 2010, p. 335). Functionele karakteristieken zijn de genoemde externaliteiten van beleid maar ook de schaalvoor- en nadelen. Het onderzoek van Schakel (2010) bevestigt empirisch de voorspelling van dit theorema aan de hand van een expert survey en data uit 40 landen. Het onderzoek mondt uit in de conclusie dat de mate van decentralisatie bepaald wordt door de heterogeniteit van de preferenties, externaliteiten en schaaleardeffecten, maar ook door de specifieke context van landen (zoals de mate van democratie en ontwikkeling). Ook de zogeheten ‘economies of scope’ kunnen aan de functionele karakteristieken worden toegevoegd (Hooghe & Marks, 2003). Transactiekosten kunnen worden teruggebracht door beleid op verschillende terreinen op dezelfde schaal uit te voeren, althans binnen de parameters van heterogeniteit van preferenties en andere functionele karakteristieken van het beleid. Prud’homme (1995) betoogt om deze reden dat het bepalen van de meest adequate schaal van bestuur om differentiatie vraagt: differentiatie voor wat betreft belastingheffing, uitgaven, regio’s, diensten (of beleidssectoren) en taken (of functies). Zo kan belastingheffing door de nationale overheid worden uitgevoerd waarna via overdrachten de optimale besteding ervan door regionale of lokale overheden geschiedt. De relevante vraag is dan ook “not so much whether to decentralize in general, but rather what functions to decentralize, in which sectors, and in which regions. In many cases the problem is not so much whether a certain service should be provided by a central, regional, or local government, but rather how to organize the joint production of the service by the various levels” (Prud’homme, 1995, p. 201).

3.4 Integer en ‘impartial’ bestuur

Onderdeel van de eerder genoemde goed functionerende bureaucratie is de afwezigheid van corruptie. Anders gezegd, het is juist een integer openbaar bestuur dat bijdraagt aan een betrouwbare overheid en indirect aan economische ontwikkeling. Daarop wijst in ieder geval de meeste literatuur. In het volgende hoofdstuk wordt in het kader van ‘good governance’ uitgebreid op corruptie ingegaan. Zo lijkt het effect van minder corruptie op de economische ontwikkeling groter in autocratische regimes dan in democratische regimes (Assiotis en Sylwester, 2014; Auerbach en Azariadis, 2015). Ook is het verband tussen een integer bestuur en economische ontwikkeling minder eenduidig dan het lijkt en wordt ook het omgekeerd verband er tegenover gesteld (Blackburn, 2012). Groeiende welvaart lijkt corruptie in het openbaar bestuur te temperen.

Deels samenhangend met, maar toch ook weer verschillend ten opzichte van zowel rechtsstatelijkheid als corruptie is de benadering van Rothstein en Teorell (2008). Op basis van de literatuur naar 'good governance' zoeken zij door naar wat eigenlijk verstaan moet worden onder kwaliteit van het openbaar bestuur. Hét "key feature" dat zij voorstellen is de "impartiality in the exercise of public authority" oftewel onpartijdigheid bij het uitoefenen van publiek gezag. Democratie verschaft toegang tot publiek gezag en is daarmee een noodzakelijk maar onvoldoende criterium voor 'QoG' (Quality of Government). Onder onpartijdigheid bij het uitoefenen van publiek gezag verstaan zij:

"When implementing laws and policies, government officials shall not take into consideration anything about the citizen/case that is not beforehand stipulated in the policy or the law".

Aan de 'input' kant betekent dit politieke gelijkheid van iedere burger; hoe dit constitutioneel wordt georganiseerd (via presidentiële dan wel parlementaire systemen, evenredige vertegenwoordiging of een ander kiesstelsel), enzovoort doet er voor de kwaliteit van de overheid niet zo veel toe. Aan de 'output' kant betekent onpartijdigheid dat implementatie wets- en beleidsgetrouw is. Het criterium van de onpartijdigheid hangt samen met allerlei 'good governance' karakteristieken zoals afwezigheid van corruptie maar vooral rechtsstatelijkheid. Hiervoor is rechtsstatelijkheid via 'impartiality' en het daarmee verbonden 'unbiased legal system' in verband gebracht met de 'inclusive' instituties die volgens Acemoglu en Robinson (2012) voor welvaart zorgen. De 'quality of government' wegen Rothstein en Teorell (2008) ook af tegen andere concepties van 'good governance', zoals democratie, rechtsstaat en effectiviteit/efficiëntie. Democratie zal volgens hen pas 'quality of government' garanderen als het onpartijdig georganiseerd is en daarmee staat onpartijdigheid 'boven' democratie als ijkpunt voor kwalitatief hoogwaardig bestuur. Ook effectiviteit en efficiëntie zijn ondergeschikt al zullen ze nogal eens tot hetzelfde openbaar bestuur leiden als het ijkpunt van onpartijdigheid. Voor rechtsstaat geldt dat het past in de benadering van onpartijdigheid, mits het rechtsstaatconcept procedureel wordt opgevat (zie ook de rechtsstaatconceptie van Barry, 1995). Het empirisch bewijs voor hun theorie vinden de auteurs in het feit dat in vrijwel alle lijstjes de Scandinavische landen, waarin onpartijdigheid de kern van het openbaar bestuur vormt, bovenaan staan (zowel ten aanzien van ontwikkeling, economie, enzovoort). Overigens staat Nederland in de meeste van deze lijstjes direct na de Scandinavische landen of daartussen.

3.5 Doet de omvang van het openbaar bestuur ertoe?

In sommige publicaties wordt de omvang van het openbaar bestuur gecorreleerd met economische ontwikkeling. Zoals hiervoor gesteld, zou "limited government" en in die zin dus een zo klein mogelijke overheid, van belang zijn omdat hiermee voorkomen wordt dat het openbaar bestuur geleidelijk een "predator" wordt (zie ook Holcombe en Rodet, 2012). In het algemeen wordt wel geconstateerd dat de correlatie negatief is (hoe groter de overheid, hoe lager de groei). Dat blijkt echter te simplistisch, zoals onderzoek van Bergh en Henreckson (2011) laat zien. Juist in een aantal zeer sterke economieën zoals de Scandinavische landen blijkt de overheid veel groter. Dit zou er niet op wijzen dat de correlatie positief is (hoe groter de overheid, hoe meer economische groei), maar de conclusie die bijvoorbeeld Bergh en

Henreckson (2011) trekken is dat economisch sterke landen zich in ieder geval een grote overheid kunnen veroorloven zonder hun economie aan te tasten. Daarmee is het 'negatief' verband (kleinere overheid, meer groei) in ieder geval ontkracht.

Er is meer – landenvergelijkend – onderzoek gedaan naar het verband tussen de omvang van de overheid en economische en maatschappelijke ontwikkeling. Ram (1986) analyseert de relatie tussen de omvang van de overheid en economische groei voor 115 landen. Volgens Ram kan aan de ene kant beargumenteerd worden dat de publieke sector vaak inefficiënt te werk gaat, aangezien wet- en regelgevingsprocessen buitensporige kosten voor de economie met zich meebrengen en fiscaal en monetair beleid economische belangen verstoort en de productiviteit binnen een land verlaagt. Daarmee zou een groter openbaar bestuur dus negatieve gevolgen hebben voor de economische ontwikkeling. Aan de andere kant kan de overheid ook een positief effect op economische groei hebben door bijvoorbeeld conflicten tussen private en publieke belangen te harmoniseren, uitbuiting door buitenlandse stakeholders te voorkomen en een toename in productieve investeringen te waarborgen. Op basis van de statistische resultaten concludeert Ram dat een grotere overheid per saldo een positief effect heeft op de economie: "The main result is that it is difficult not to conclude that government size has a positive effect on economic performance and growth, and the conclusion appears to apply in a vast majority of the settings considered" (pagina 202). In een meer recent onderzoek bekijkt Ghali (1999) de relatie tussen overheidsomvang en economische groei voor tien OECD landen. Ook in deze setting wordt een positief verband aangetroffen tussen de omvang van de overheid en economische groei. In sommige OECD landen is er een directe positieve relatie tussen omvang van de overheid en economische groei, terwijl dit positieve effect voor andere landen op een indirecte wijze plaatsvindt via import, export of investeringen.

Hoewel er dus empirisch bewijs is voor de stelling dat een grote overheid de economische ontwikkeling van een land ten goede komt wordt er vaker een negatief dan een positief verband tussen overheidsomvang en economische groei aangetroffen in de literatuur, vooral waar het landen met een hoog welvaartsniveau betreft (Bergh en Karlsson 2010). Afonso en Furceri (2010) vinden voor een set van zowel OECD als EU landen statistisch bewijs voor het argument dat een grotere overheid gekoppeld gaat met inefficiënties, terwijl voor de EU landen ook blijkt dat de volatiliteit van overheidsuitgaven voor onzekerheid zorgt die op haar beurt de economische groei negatief beïnvloedt. Bergh en Karlsson (2010) onderzoeken de relatie tussen overheidsomvang en economische groei in twee tijdsperioden (1970-1995 en 1970-2005). De resultaten laten consistent een negatief effect zien van de omvang van de overheid op economische groei. Dar en AmirKhalkhali (2002) treffen voor een sample van OECD landen ook een negatief verband aan tussen de omvang van de overheid en economische groei. Andermaal wordt het gebrek aan efficiency van de overheid waar het gaat om het minimaliseren van verstoringen in de markt als verklaring voor deze bevinding aangedragen. Echter, de auteurs concluderen ook dat de aard van instituties op landenniveau, alsmede de mix van overheidsactiviteiten een even groot effect heeft op economische groei als de omvang van de overheid.

Jin en Zou (2002) kijken niet naar de manieren waarop de omvang van de overheid economische groei beïnvloedt, maar nemen juist de omvang van de overheid als te verklaren variabele. De auteurs bepalen hoe fiscale decentralisatie de omvang van de overheid beïnvloedt op geaggregeerd, nationaal en subnationaal niveau. De auteurs maken verder onderscheid tussen decentralisatie van uitgaven (in termen van de ratio van sub-nationale ten

opzichte van de totale overheidsuitgaven), decentralisatie van opbrengsten (in termen van de ratio van eigen opbrengsten van subnationale overheden totale overheidsopbrengsten) en 'verticale onbalans' (in termen van het percentage van uitgaven op subnationaal niveau gefinancierd door centrale transfers). Uit de resultaten blijkt dat decentralisatie van uitgaven leidt tot een kleinere nationale overheid en een grotere subnationale overheid, waarbij het netto effect tot een toename in de omvang van de overheid leidt. Een verklaring van dit patroon is dat stakeholders gemakkelijker subnationale dan nationale overheden kunnen beïnvloeden, wat dientengevolge resulteert in een omvangrijker takenpakket. Bij decentralisatie van opbrengsten is er sprake van eenzelfde dynamiek als bij decentralisatie van uitgaven, alleen is hier de afname van de nationale overheid groter dan de toename van de subnationale overheid, waardoor de omvang van de overheid als geheel afneemt. Tot slot zorgt 'verticale onbalans' ervoor dat zowel de nationale als subnationale overheids grootte toeneemt. Deze bevinding schrijven de auteurs toe aan het feit dat subnationale overheden meer gemotiveerd zullen zijn om uitgaven te doen indien deze uitgaven gematcht worden door de nationale overheid. Op haar beurt heeft de nationale overheid meer capaciteit nodig om deze transfer betalingen in goede banen te leiden.

Vooralsnog is de discussie over de omvang van de overheid dus onbeslist. Datzelfde geldt voor de discussie over geliberaliseerde instituties of het gebruik van marktwerking in het openbaar bestuur welke beogen de overheid juist kleiner te maken. Privatisering en marktwerking kunnen zowel direct als indirect, omdat ze tot kwalitatief betere instituties leiden, economische groei bevorderen (Ros, 2011; Boubakri et al, 2009).

3.6 Concluderend

Met deze karakteristieken van de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur (betrouwbaar, lerend en onpartijdig bestuur) kan de meeste literatuur wel worden geplaatst. Rodrik (2000) vat de literatuur samen aan de hand van vijf 'market-supporting institutions', waarvan er overigens een aantal meer beleidsmatig van aard is:

- "Property rights", wat neerkomt op bescherming van het eigendom.
- "Regulatory institutions", gericht op het reguleren van gedrag in markten (inclusief naleving van contracten en tegengaan van frauduleus gedrag), inclusief financiële markten. Zoals Rodrik stelt: "In fact, the freer are the markets, the greater is the burden on the regulatory institutions". Behalve "regulators" behoren ook rechters/gerechten tot de noodzakelijke instituties vanwege de rechtshandhaving.
- "Institutions for macroeconomic stabilization", waarvan een centrale bank ("lender of last resort") wellicht het belangrijkste is.
- "Institutions for social insurance", al dan niet via publieke herverdeling of, zoals in Japan, via "lifetime employment and enterprise-provided social benefits".
- "Institutions of conflict management". Omdat vrijwel iedere samenleving 'kloven' kent, zijn er instituties nodig om de conflicten die daaruit ontspringen te beslechten om de onzekerheid en de collectieve actieproblemen die eruit volgen tegen te gaan. Het gaat

dan om een cluster van instituties: “The rule of law, a high-quality judiciary, representative political institutions, free elections, independent trade unions, social partnerships, institutionalized representation of minority groups, and social insurance.”

Niet direct maar indirect betrekking hebbend op bestuurlijke instituties en economische effecten zijn debatten over de kosten van rechteloosheid en georganiseerde criminaliteit (bijvoorbeeld Besley et al, 2015) en debatten over het economisch belang van beleidsstabiliteit die verder gaan dan de eerder genoemde politieke stabiliteit van de regeringsvorm (bijvoorbeeld Abdiwelli, 2001 en 2003; Carmignani, 2003). Deze debatten vallen echter buiten het kader van de uitgevoerde literatuurstudie.

De belangrijkste mechanismen waarlangs bestuurlijke instituties werken (de ‘mediërende variabelen’) zijn samen te vatten met de begrippen ‘maatschappelijk vertrouwen’ (of ‘generalized trust’), sociaal kapitaal, sociale cohesie en sociale conventies (de ‘rules of the game’). Of bij al deze begrippen bij nadere bestudering al dan niet sprake is van een en hetzelfde mechanisme, valt buiten het bereik van deze literatuurstudie. Maatschappelijk vertrouwen (zie ook James, 2015) is “built on a foundation of generalized morality”. Daaraan gekoppeld zijn investeringsklimaat, transactiekosten, angst voor private en publieke ‘predators’ en tevredenheid met of legitimiteit van de politieke en bestuurlijke instituties. Overigens komt Nannestad (2008) in een kritische beschouwing van het onderzoek naar de oorzaken en effecten van ‘generalized trust’ tot de conclusie dat we hiervan eigenlijk nog maar weinig écht weten. Wel zou uit onderzoek in Centraal-Azië blijken dat gepercipieerde responsiviteit van het openbaar bestuur correleert met een hoger niveau van vertrouwen (Radnitz et al, 2009). In verschillende studies is ook een modererende variabele van belang, namelijk de mate waarin een land reeds ontwikkeld is. In het algemeen lijken hoog ontwikkelde landen in de relatieve zin minder van ‘goede’ bestuurlijke instituties te profiteren dan laag ontwikkelde landen. Het vestigen van ‘goede’ bestuurlijke instituties in ontwikkelingslanden levert meer economische groei op dan dezelfde instituties in hoog ontwikkelde landen zouden hebben. Ook in hoogontwikkelde landen blijven overigens ‘goede’ bestuurlijke instituties zowel significant als substantieel.

Ter afsluiting kan op een artikel worden gewezen waarin crisisbeheersing in de zin van rampenbestrijding met economische voorspoed in verband wordt gebracht. Ahrens en Rudolph (2006) suggereren dat het vermogen van het openbaar bestuur in een land om met rampen om te gaan economische ontwikkeling bevordert. Een land kan daarmee bijvoorbeeld voorkomen dat ‘institutional failure’ direct economische schade aanricht.

4. 'Good governance' en de effecten daarvan

In het vorige hoofdstuk is de aangetroffen literatuur over bestuurlijke instituties en sociale en economische effecten geanalyseerd. Daarvoor is een brede literatuurstudie opgezet waarin artikelen en boeken zijn verzameld met behulp van verschillende combinaties van zoekleutels en doorverwijzingen. Daarnaast is een gerichte literatuurstudie uitgevoerd vanuit het 'good governance' concept. Het startpunt voor de economische (en breder de maatschappelijke) effecten van 'good governance' is de onderzoekslijn hiernaar die door de Wereldbank eind jaren negentig is ingezet (Kaufmann, Kraay en Zoido-Lobaton, 2000). Deze lijn in het onderzoek van de Wereldbank heeft een stroom literatuur uitgelokt van tientallen tot honderden artikelen. De onderzoekslijn van de Wereldbank is overigens niet uitsluitend vanuit economische belangstelling opgezet; 'good governance' is bijvoorbeeld ook gerelateerd aan maatschappelijke effecten als kindersterfte en alfabetisme onder volwassenen. Na wat jaren van 'fine tuning' is een tamelijk robuust meetinstrument ontwikkeld in de vorm van de zogeheten 'governance indicators'. Op twee niveaus kan 'good governance' zoals gemeten met de 'governance indicators' aan economische en maatschappelijke effecten worden verbonden; zowel op het algehele niveau voor de indicatoren tezamen als voor de afzonderlijke dimensies.

Omdat een aantal van de debatten in het vorige hoofdstuk ook in het kader van 'good governance' is aangetroffen, is enige overlap tussen dit en het vorige hoofdstuk onvermijdelijk. Vanuit methodologische zuiverheid is er voor gekozen de scheiding tussen beide paragrafen toch aan te houden.

In de literatuur over 'good governance' is de meest gangbare verbinding die tussen 'good governance', het geheel dus van indicatoren, en economische/maatschappelijke effecten. Ook de afzonderlijke dimensies (van 'voice and accountability' tot 'rule of law') zijn in de literatuur wel aan economische en maatschappelijke effecten verbonden. Gestart wordt met het meest algemeen niveau, dat van 'good governance' als totaalconcept. Daarbij past het voorbehoud dat de 'governance indicators' ook ter discussie zijn gesteld. Thomas (2010) vraagt zich af of de World Bank Good Governance Indicators wel meten wat ze zouden moeten meten. Met andere woorden, de auteur onderzoekt de constructvaliditeit. De auteur concludeert dat er geen bewijs is voor deze constructvaliditeit. Ook Kurtz en Schrank (2007) geven aan dat het meten van (goed) bestuur problematisch en gebiast is. Op basis van de gelimiteerde data geven zij aan dat het waarschijnlijker is dat economische groei een positieve bijdrage levert aan goed bestuur dan vice versa. De auteurs sluiten hun betoog af door aan te geven dat er betere manieren moeten zijn om bestuur te meten, aangezien de good governance indicators niet afdoende zijn.

Kaufmann, Kraay en Mastruzzi (2007) zijn het echter niet met deze bevindingen eens. Zo tonen de auteurs aan dat het empirisch bewijs van Kurtz en Schrank fragiel is. Daarnaast geven Kaufmann, Kraay en Mastruzzi aan dat Kurtz en Schrank een grote hoeveelheid aan literatuur niet hebben bestudeerd die een verband aantonen tussen institutionele kwaliteit en economische groei. Kurtz en Schrank hebben economische groei op de korte termijn bestudeerd als afhankelijke variabele en dit wijkt af van de bestaande literatuur, zoals aangegeven door Kaufmann, Kraay en Mastruzzi (2007). Ook geven Kaufmann, Kraay en Mastruzzi aan dat het heel lastig is om te bepalen of economische groei goed bestuur veroorzaakt of vice versa. Kurtz en Schrank (2007b) reageren hier vervolgens weer op. De auteurs geven aan dat de bronnen die Kaufmann, Kraay en Mastruzzi (2007b) gebruiken op

gespannen voet met elkaar staan. Hierdoor wordt het niet duidelijk of bestuurlijke effectiviteit, wat dat ook moge zijn, aldus de auteurs, een positieve bijdrage levert aan economische groei.

‘Good governance’

Veel onderzoek naar good governance in de (politiek-)economische literatuur maakt gebruik van geaggregeerde dimensies van goed bestuur die vervolgens via een statistische analyse worden gekoppeld aan uitkomsten op landen niveau. Hierbij wordt slechts zijdelings aandacht geschonken aan de specifieke mechanismen die ervoor zorgen dat good governance leidt tot betere uitkomsten. Wel bestaan er conceptuele papers die (iets) dieper ingaan op specifieke mechanismen of processen. Zo benadrukken Gradstein (2004) en Prasad (2003) de rol van de overheid bij het waarborgen van duidelijk gedefinieerde eigendomsrechten (property rights). De bescherming van eigendomsrechten stelt overheden namelijk in staat om structurele veranderingen door te kunnen voeren en kan zorgen voor sterkere economische groei en hogere investeringen. In de context van duurzame ontwikkeling benadrukken Roy en Tisdell (1998) de noodzaak voor zowel goed beleid als effectieve instituties die ‘good governance’ bevorderen.

In tal van studies wordt een verband gelegd tussen ‘good governance’ en economische ontwikkeling. Bird, Martinez-Vazquez en Torgler (2008) beweren dat een legitieme en responsieve staat essentiële factoren zijn voor een adequaat niveau van belastinginspanningen voor zowel ontwikkelingslanden als hoge inkomenslanden. De auteurs geven aan dat middels *voice and accountability* de belasting prestaties zullen toenemen, wat zal leiden tot hogere *tax effort*. Easterly en Divine (2003) onderzoeken wat het effect is van het leven op een tropische locatie, een omgeving met veel ziekten en landbouw, op de economische groei. Zij tonen aan dat deze factoren geen directe invloed hebben op economische groei, maar wel indirect via instituties. Zij geven aan dat het belangrijker is om economische groei te bewerkstelligen om instituties op de lange termijn te definiëren dan beleid te voeren op de korte termijn. Er zijn ook tegengeluiden in de ‘good governance’ literatuur. Dharmapala en Hines (2009) concluderen dat goed bestuurde landen eerder belastingparadijzen worden dan minder goed bestuurde landen. Ook speelt de grootte van een land en de welvaart een rol. Voordelige belastingtarieven hebben daarmee een groter effect op het aantrekken van buitenlandse directe investeringen in een goed bestuurd land dan in een minder bestuurd land.

Op empirisch vlak zijn er veelal studies die een positieve relatie aantonen tussen ‘good governance’ en (veelal economische) uitkomsten. Zo gebruiken Gani (2007) en Daude en Stein (2007) statistische analyses om aan te tonen dat landen met ‘good governance’ beter in staat zijn om ‘foreign direct investment’ (FDI) aan te trekken. Daude en Stein (2007) onderzoeken het verband tussen enerzijds betere instituties en anderzijds de buitenlandse directe investeringen. De auteurs tonen aan dat de onvoorspelbaarheid van wetgeving, regulering en beleid, enorme regeldruk, bestuurlijke instabiliteit en het gebrek aan betrokkenheid een belangrijke rol spelen om directe buitenlandse investeringen af te schrikken. Globberman en Shapiro (2003) onderzoeken eveneens het verband tussen de bestuurlijke infrastructuur en het aantrekken van buitenlandse directe investeringen. De auteurs concluderen dat wetgeving, regelgeving en rechterlijke systemen, vrijheid van handelen, beschermen van eigendomsrechten, transparantie van het bestuur en rechterlijke processen directe buitenlandse investeringen stimuleren. De

resultaten geven aan dat landen die falen om een minimum hoeveelheid of een effectieve overheid bewerkstelligen, nauwelijks in staat zijn directe buitenlandse investeringen vanuit de Verenigde Staten aan te trekken. Dergelijke staten die geen buitenlandse directe investeringen aantrekken zijn met name staten die geen vrije en transparante markten aanjagen, een ineffectieve overheid hebben, en vaak regelgeving hebben die niet is verankerd in het Engelse gewoonterecht.

Rammal en Zurbruegg (2006) constateren dat een verslechtering in de effectiviteit en handhaving van investeringsregelgeving zorgt voor een vermindering van FDI stromen tussen de landen behorende tot ASEAN. Bénassy-Quère, Coupet en Mayer (2007) onderzoeken het verband tussen de institutionele kwaliteit en het buitenlandse directe investeringen. Ze concluderen dat bureaucratie, corruptie, informatie, de bankensector en rechterlijke instituties belangrijke bepalende factoren zijn voor inwaartse buitenlandse directe investeringen. Daarentegen zouden een zwakke concentratie van kapitaal en werknemersbescherming de buitenlandse directe investeringen verlagen. De resultaten zijn echter niet van toepassing op uitgaande buitenlandse directe investeringen. In een andere studie concluderen Meon en Weill (2005) dat landen met betere 'governance' structuren efficiënter zijn in het accumuleren van productiefactoren, alsmede het benutten van bestaande middelen. Evenzo laten Lio en Liu (2008) zien dat de kwaliteit van 'governance' verbonden is met landbouwproductiviteit. Rajkumar en Swaroop (2008) gebruiken geaggregeerde 'governance' indicatoren om de positieve relatie tussen een lager niveau van corruptie en een hogere kwaliteit van de bureaucratie enerzijds en de effectiviteit van publieke uitgaven in onderwijs en gezondheidszorg anderzijds aan te tonen. Torgler en Schneider (2009) gebruiken onder andere de 'governance indicators' om aan te tonen dat een hogere belastingmoraal en betere institutionele kwaliteit bijdragen aan een kleinere schaduw economie.

Berg-Schlosser (2004) gebruikt dezelfde indicatoren en concludeert dat een polyarchisch systeem leidt tot betere 'governance' en socio-economische prestaties in Afrikaanse landen. Ott (2010) toont een positieve relatie aan tussen 'good governance' en het gemiddelde niveau van geluk (happiness) binnen een land. Law en Azman-Saini (2012) vinden statistisch bewijs dat goede instituties en 'governance' een positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de bancaire sector en dat 'governance' ook de ontwikkeling van aandelenmarkten kan versterken mits een ondergrens van institutionele kwaliteit wordt gehaald. Oh en Oetzel (2011) constateren dat goede 'governance' in een land er voor kan zorgen dat multinationals minder snel desinvesteren als gevolg van een terroristische aanval, maar dit positieve effect werd niet gevonden in de context van natuurlijke of technologische rampen. Neumayer (2002) vindt daarentegen slechts een zwak verband tussen de kwaliteit van 'governance' in ontwikkelingslanden en het kwijtschelden van schulden door donorlanden; de beslissing om schulden kwijt te schelden lijkt vooral bepaald te worden door de mate van noodzaak aan de kant van de schuldenaar. Ginsburg (2005) geeft ook een genuanceerder beeld van 'good governance'; uit zijn onderzoek komt naar voren dat het gebruik van bilaterale investeringsverdragen niet complementair is aan de institutionele kwaliteit binnen een land, maar als substituut kan dienen. Dit heeft mogelijk tot gevolg dat het gebruik van dergelijke instrumenten de kwaliteit van de 'governance' in een land verlaagt in plaats van verhoogt.

Zhang et al. (2004) richten zich op een meer specifieke context, namelijk de voorziening van publieke goederen op het Chinese platteland. De auteurs concluderen onder andere dat verkiezingen en het delen van macht door middel van grotere transparantie zorgen voor een

betere allocatie van publieke middelen. Gebruikmakend van een door de auteur ontwikkelde transparantie index vindt ook Islam (2006) dat meer transparente overheden beter besturen. Uit onderzoek van Bertelli en Whitford (2009) komt naar voren dat het bestaan van onafhankelijke regulators de gepercipieerde kwaliteit van regelgeving positief beïnvloedt. Dit positieve effect kan verklaard worden door het feit dat onafhankelijke regulators een duidelijk signaal afgeven aan de bedrijfselite dat “regulatory capture” door bestaande bedrijven aan banden wordt gelegd.

Los van de uitkomsten van ‘good governance’ zijn er ook studies die zich juist bezighouden met de factoren die ‘governance’ drijven. Hierbij blijkt nationale cultuur een belangrijke rol te spelen (Licht et al. 2007). Zo onderzoeken Chang et al. (2012) de rol van cultuur in de beslissing van Taiwanese multinationals om toe te treden tot buitenlandse markten. Uit het onderzoek blijkt dat in landen met een slechte ‘governance’ structuur en grote culturele verschillen Taiwanese bedrijven grote risico’s zien in samenwerking met lokale partners en er liever voor kiezen om een dochteronderneming op te zetten. In landen met een goede ‘governance’ structuur wordt juist eerder voor een joint venture gekozen.

De manier waarop ‘governance’ gemeten wordt op landenniveau staat ook ter discussie (zie bijvoorbeeld Apaza 2009). Zo laat een uitgebreide analyse van Langbein en Knack (2010) zien dat vanuit statistisch oogpunt niet hard kan worden gemaakt dat de zes indicatoren elk afzonderlijk bestaansrecht hebben; de verschillende indicatoren lijken – in elk geval tot op zekere hoogte – hetzelfde onderliggende concept te meten en zijn dan ook in de ogen van de auteurs tautologisch. Kurtz en Schrank (2007) beargumenteren dat er niet alleen substantiële problemen zijn met hoe ‘governance’ gemeten wordt, maar ook dat op basis van hun statistische analyse economische groei een positief effect lijkt te hebben op de kwaliteit van ‘governance’, in plaats van andersom.

In het algemeen lijkt op het geaggregeerd niveau van ‘good governance’ in relatie tot economische ontwikkeling wel overwegend consensus te bestaan over een positief verband: hoe hoger een land scoort op de ‘governance indicators’, hoe meer welvaart. Ook voor een aantal afzonderlijke dimensies lijkt een dergelijke consensus te bestaan. De volgende dimensies van ‘good governance’ worden in het bijzonder genoemd.

Politieke (in)stabiliteit

Het effect van politieke (in)stabiliteit op de economische ontwikkeling is zowel over landen heen als binnen landen onderzocht. De data die worden gebruikt voor onderzoek over landen heen zijn veelal afkomstig van de Wereldbank of vergelijkbare veel gebruikte data sets (de International Country Risk Guide van de PRS Group of de Polity IV data set). Het aantal landen dat wordt onderzocht varieert tussen de 70 en 120 en het betreft vaak data over 20 jaren of meer. In de empirische papers wordt op verschillende manieren politieke (in)stabiliteit en economische ontwikkeling gemeten. Politieke (in)stabiliteit verwijst naar veranderingen in de inrichting en het functioneren van het constitutioneel systeem, naar sociale onrust en naar de bestendigheid van het bestuur in een land.

De meest gangbare conclusie van de verschillende empirische papers is dat politieke stabiliteit een positief effect heeft op de economische groei en omgekeerd dat politieke instabiliteit een negatief effect heeft op economische groei (Ramadhan et al, 2016). Zoals Compton et al (2010)

aan de hand van 69 landen laten zien, leidt politieke instabiliteit in eerste instantie tot negatieve groei (de gemiddelde economische groei in de onderzochte landen tijdens instabiele perioden is -1,1 procentpunt van het reëel inkomen per hoofd van de bevolking). Investerings om de kwetsbaarheid van het politieke systeem voor instabiliteit terug te dringen, lonen, aldus Mosley (2004) op basis van zijn onderzoek in 58 landen tussen 1980 en 2001. Ook voor democratie wordt wel geconstateerd dat het de stabiliteit bevordert door de beheerste verandering (zowel constitutioneel als in het beleid) die ermee gepaard gaat (Feng, 1997). Landen met een hoge mate van politieke instabiliteit hebben een lagere economische groei dan andersom. Binnen de papers zijn er ook enkele nuances en opvallende constatering:

- Binnen samenlevingen waar de ongelijkheid groot is, is er meer sprake van politieke instabiliteit. De mate van politieke stabiliteit wordt positief beïnvloedt door de aanwezigheid van een welvarende middenklasse (Alesina en Perotti, 1993 en 1996).
- Het zou volgens sommige studies niet per se de inkomensongelijkheid zijn die instabiliteit veroorzaakt, als wel het algehele inkomensniveau (Posner, 1997). Ook kan armoede destabiliserend werken (Mishler en Hildreth, 1984).
- De instabiliteit van beleid heeft een grotere (negatieve) impact op economische groei dan politieke instabiliteit (Ali, 2001).

Overigens noopt de conclusie dat veel van de variëteit in welvaart en economische groei tussen landen te wijten is aan 'random shocks' in plaats van algehele stabiliteit tot enige voorzichtigheid bij deze conclusies (Easterly et al, 1993).

De economische effecten van corruptie

Corruptie, of de afwezigheid ervan, is een van de dimensies van 'good governance'. Met het debat over de economische effecten van 'good governance' laat ook het debat over de economische betekenis van corruptie sinds het eind van de jaren negentig een groeiende stroom literatuur zien (Ugur & Dagupta, 2011). De introductie van de 'Corruption Perception Index' van Transparency International in 1995 heeft het correleren van corruptie met bijvoorbeeld economische groei vergemakkelijkt

Dat er een verband is tussen corruptie ('the abuse of public office for private gain', zoals de omschrijving van de Wereldbank luidt) en economische ontwikkeling lijkt wel de grootste gemene deler in het onderzoek. Wat precies het verband is, is wat minder eenduidig. Er zijn ten minste drie problemen bij het vaststellen van een verband. Uit correlaties van corruptie met economische groei en welvaart in een land blijkt dat landen met minder corruptie rijker zijn en sneller groeien. Of corruptie de oorzaak is voor economische ontwikkeling en niet het gevolg ervan, blijkt niet uit de correlaties. Het tweede probleem heeft te maken met het feit dat corruptie zich lastig laat isoleren van andere factoren. Landen met een hoge mate van corruptie hebben ook andere kenmerken die mogelijk economische ontwikkeling in de weg staan (bijvoorbeeld een niet goed functionerende democratie). Ten derde is het lastig de directe en indirecte effecten van corruptie goed vast te stellen. Het directe effect, de hoeveelheid economische hulpbronnen die door corruptie aan de economie wordt onttrokken, is al heel lastig in te schatten. Lastiger is het de indirecte effecten van corruptie ook te kwantificeren, zoals een inefficiënter publieke sector.

Met inachtneming van deze voorbehouden laat de literatuur wel enkele patronen zien. Hiervoor kunnen we terug grijpen op enkele eerder uitgevoerde literatuur reviews over corruptie en economische groei. Uit beide reviews blijkt vooral een negatief effect van corruptie op economische groei. Ook tonen beide reviews aan dat corruptie eerder de oorzaak dan het gevolg is van minder economische groei. Corruptie leidt tot hogere transactiekosten, leidt tot verkeerde inzet van 'human resources' en minder handel. Deze effecten hangen ten dele af van de context. Ugur and Dasgupta (2001) richten zich op ontwikkelingslanden en 'mixed countries'. Ze hebben 115 studies naar corruptie en economische ontwikkeling geanalyseerd. De conclusie is dat corruptie over het geheel genomen een 'genuine and negative effect on economic growth' heeft in ontwikkelingslanden. In 'mixed countries' (deels ontwikkelingsland, deels ontwikkeld land) is het negatief effect van corruptie op economische groei nog groter. Ondanks de overwegend negatieve effecten heeft corruptie ook nog enkele kleinere positieve effecten op economische groei via het bevorderen van investeringen. Corruptie maakt het voor bedrijven mogelijk om ondanks de trage en niet-functionerende bureaucratie in ontwikkelingslanden iets voor elkaar te krijgen.

Het effect van corruptie hangt onder meer af van het type corruptie, waarbij 'bureaucratic corruption' van 'political corruption' wordt onderscheiden. Bureaucratische corruptie beïnvloedt economische groei vanwege hogere transactiekosten, inefficiënte allocatie van hulpbronnen en mensen en hogere risico's van investeringen en innovaties. Het negatief effect van politieke corruptie verloopt via het verstoren van de openbare financiën (publieke middelen worden inefficiënt uitgegeven). Verder laten Ugur en Dasgupta zien dat het ontwikkelingsniveau van een land en de kwaliteit van de publieke instituties in het algemeen het effect van corruptie op economische groei kan matigen; betere instituties matigen het negatieve effect van corruptie.

Campos et al (2016) hebben 460 empirische onderzoeken naar het effect van corruptie op economische groei geanalyseerd vanuit de vraag of corruptie de economie juist smeert dan wel zand in de wielen van de economie strooit. Ook zij vinden een 'overall' negatief effect van corruptie op economische groei. Het idee dat corruptie de economie 'smeert' blijkt niet houdbaar. Zo beperkt corruptie het positief effect van minder handelsbarrières en een hogere kwaliteit van bestuurlijke instituties. Overigens blijkt het negatief effect van corruptie in de verschillende regio's ook te verschillen; in Azië heeft corruptie een minder negatief effect op economische groei dan in bijvoorbeeld het Midden-Oosten en Afrika. Kennelijk, zo blijkt ook hier, moet het effect van corruptie in het licht van een breder functioneren van bestuurlijke instituties worden gezien.

De literatuur review van Galang (2012) is gericht op het verband tussen corruptie bij de overheid en de prestaties van bedrijven. Het meeste empirisch onderzoek dat Galang meeneemt in zijn review wijst op een 'corrosive impact of government corruption on firm performance in general'. Tegelijkertijd laat zijn review zien dat de effecten van corruptie divers zijn en dat het negatief effect van corruptie ten minste deels afhangt van de wijze waarop bedrijven ermee omgaan en de strategieën die bedrijven hebben ontwikkeld om er gebruik van te maken. Het onderzoek van Faruq et al (2013) bevestigt deze conclusies voor Ghana, Kenia en Tanzania. Een analyse van 900 bedrijven in deze landen over twaalf jaren laat zien dat corruptie en in mindere mate een slecht functionerende bureaucratie de productiviteit van bedrijven negatief beïnvloedt. Minder productieve bedrijven zijn, zo blijkt uit dit onderzoek, vaker bij corruptie betrokken; ook de strategie van het bedrijf doet er dus kennelijk toe.

De literatuur reviews hebben grosso modo betrekking op de literatuur en het empirisch onderzoek tot 2010. In onderzoek van daarna zijn onder meer de directe effecten van corruptie op economische groei in kaart gebracht door White et al. (2016), Ketterer & Rodriguez-Pose (2016) en Chiung-Ju Huang (2016). White et al. (2016) hebben in 14 lidstaten van de Organisatie voor Islamitische Samenwerking tussen 2003 en 2010 een negatieve correlatie aangetroffen tussen de mate van gepercipieerde corruptie en economische groei. Ketterer & Rodriguez-Pose (2016) richten zich op 184 Europese regio's in de periode tussen 1995 en 2009. De auteurs onderzoeken de 'drivers' voor economische ontwikkeling en onderscheiden daarbij de geografie van de instituties. Geografie blijkt ertoe te doen, maar instituties blijken nog belangrijker. Met name geringe corruptie en goed functionerende verantwoordingssystemen blijken van belang voor economische ontwikkeling. Chiung-Ju Huang (2016) heeft het effect van corruptie op economische groei en andersom het effect van economische groei op corruptie in dertien ASEAN landen tussen 1997 en 2013 onderzocht. Corruptie, zo is zijn conclusie, heeft geen significant effect op economische groei met uitzondering van Zuid-Korea. In Zuid-Korea is (mogelijk) een positief effect van corruptie op economische groei aangetoond. Omgekeerd heeft economische groei ook geen significant effect op corruptie, met uitzondering van China waar economische groei de corruptie heeft bevorderd. Deze bevindingen bevestigen de zogeheten 'Oostaziatische paradox', waarin economische groei en een hoge mate van corruptie samengaan. Sowieso leert onderzoek van Haggard (2004) dat bij conclusies voor Oost-Azië voorzichtigheid past. De variëteit tussen de landen is groot en het idee dat er een eenduidig patroon van instituties achter de snelle economische groei in Oost-Azië zit is volgens Haggard een 'misguided exercise'. De effecten van corruptie moeten dus in de bestuurlijke context worden gezien. Heckelman en Powell (2010) onderzoeken het verband tussen economische groei en corruptie. Zij tonen aan dat corruptie de economische groei bevordert als de economische vrijheid het meest beperkt is, maar de voordelige gevolgen van corruptie nemen af naarmate de economische vrijheid toeneemt. Dit geldt echter niet op alle gebieden van economische vrijheid. Zo verdwijnt het economische voordeel van corruptie erg snel als de grootte van de overheid en de hoeveelheid regelgeving afneemt.

Shera et al. (2014) hebben corruptie in 22 ontwikkelingslanden tussen 2001 en 2012 onderzocht. Zij concluderen dat corruptie economische ontwikkeling negatief beïnvloedt. Corruptie kan positieve effecten hebben maar meer corruptie leidt tot minder investeringen. Door verstoring van de belastingheffing en ondoelmatige inzet van publieke middelen heeft corruptie overwegend een negatief effect. Omdat het private investeringen extra duur maakt, leidt corruptie tot minder van dit soort investeringen. Ook Haque en Kneller (2015) komen tot deze conclusie. Hun empirisch onderzoek omvat 66 landen tussen 1970 en 2000. Corruptie leidt volgens hen tot meer publieke uitgaven dan optimaal is en de overtoollige uitgaven beïnvloeden economische groei negatief. Agnion et al. (2016) hebben het effect van corruptie op economische groei in de Verenigde Staten onderzocht. Voor 46 staten en het District Columbia hebben ze de federale veroordelingen voor corruptie tussen 1983 en 2007 in kaart gebracht. Ze relateren het aantal veroordelingen aan het effect van belastingen op innovatie, toegang tot de markt en economische groei. Hoe hoger de corruptie, hoe minder efficiënt het overheidsgegeld wordt ingezet.

Overigens heeft corruptie ook andere effecten dan het remmen van economische groei. Meer ongelijkheid en meer armoede zijn onder meer in verband gebracht met corruptie. Zo onderzoekt Mariyono (2012) het effect van corruptie op de ontwikkeling in hoog- en laagontwikkelde landen. Daarvoor zijn data van 84 landen tussen 1995 en 2004 in kaart

gebracht. Corruptie blijkt een negatief effect te hebben op de 'human development index', waarin de levensstandaard aan de hand van verschillende indicatoren wordt vastgesteld. Het effect van corruptie is sterker in landen met een laag inkomen, maar is ook in landen met een hoog inkomen significant. Ambrey et al. (2016) onderzoeken het verband tussen persvrijheid, corruptie en het nationaal inkomen. Ze gebruiken data uit 135 landen tussen 2007 en 2011. Corruptie wordt zowel gebruikt als afhankelijke variabele (zo is de hypothese dat minder persvrijheid leidt tot meer corruptie) als onafhankelijke variabele (corruptie zou het nationaal inkomen en het welzijn in het land, gemeten met de 'happiness index', negatief beïnvloeden). Het empirisch materiaal bevestigt deze hypothesen, in het bijzonder de hypothese dat persvrijheid leidt tot een betere beteugeling van corruptie. Ook het verband tussen minder corruptie en meer inkomen en welzijn (geluk) wordt in deze studie bevestigd. Dit verband wordt ook bevestigd in een studie van Gupta et al. (2002). Hun dataset omvat 37 landen tussen 1980 en 1997 en ook zij concluderen dat meer corruptie ongelijkheid en armoede bevordert. Niet alleen is er een direct effect van corruptie op economische groei, maar ook de belastingheffing vindt slecht plaats, beleidsprogramma's worden niet naar behoren uitgevoerd, publieke investeringen zijn ondoelmatig en het economisch verkeer wordt onzekerder. Door goed publiek management, goed onderwijs en goede gezondheidszorg alsmede gelijke toegang daartoe is het mogelijk de negatieve effecten van corruptie op ongelijkheid en armoede te verminderen. Deze bevindingen worden bevestigd in een studie van Bosco (2016) in 31 Europese landen tussen 2002 en 2011. Hoewel armoede en sociale uitsluiting niet primair door corruptie en slechte institutionele kwaliteit van het openbaar bestuur worden veroorzaakt, wordt het effect van economische groei op armoede wel neerwaarts bijgebogen.

Het geheel overziend laten studies overwegend negatieve effecten zien van corruptie op zowel economische groei als het geluk en de ontwikkeling van de levensstandaard in een land. Verschillende mediërende variabelen zijn hiervoor in kaart gebracht. Ten eerste wordt geld bij corruptie ondoelmatig aan de economie onttrokken. Ten tweede leidt corruptie tot onnodige en ineffectieve publieke uitgaven en investeringen. Corruptie heeft ook verdelingseffecten waardoor ongelijkheid, armoede en het gepercipieerde geluk van burgers wordt beïnvloed.

De effectiviteit van de overheid

Een van de dimensies van 'good governance' is 'government effectiveness'. Ook hiervoor is gericht naar literatuur gezocht maar is nauwelijks literatuur aangetroffen. AlBassam (2013) heeft het effect van 'good governance' en in het bijzonder effectiviteit van de overheid op economische groei tijdens economische crises onderzocht. Daarvoor zijn voor 184 landen data geanalyseerd voor de periode 2006-2011. AlBassam maakt een onderscheid tussen zeer hoog ontwikkelde landen, hoog ontwikkelde landen, gemiddeld ontwikkelde landen en laag ontwikkelde landen. 'Government effectiveness' heeft met name in (zeer) hoog ontwikkelde landen een significant positief effect op economische groei, al is het verband relatief zwak. In minder ontwikkelde landen is 'government effectiveness' negatief gecorreleerd met economische groei (voor gemiddeld ontwikkelde landen) of is er geen significant effect (voor laagontwikkelde landen). In sommige studies maakt 'government effectiveness' deel uit van een langere keten van verbanden. Zo heeft Guisan (2009) een complex model opgezet waarin onderwijs en 'voice and accountability' gerelateerd worden aan 'government effectiveness' en

dit vervolgens weer aan economische ontwikkeling is verbonden. Toepassing van dit model op 38 landen tussen 2000 en 2007 bevestigt de verwachte verbanden. Een hoger onderwijsniveau en meer 'voice' zijn van belang voor 'government effectiveness' en dat stimuleert op haar beurt economische ontwikkeling.

'Government effectiveness' heeft in ieder geval een positief effect op steun voor de democratie onder burgers (Magelhaes, 2014). Een ander effect dat in verband is gebracht met de effectiviteit van de overheid is voedselzekerheid (Sacks, 2010). Ook gecontroleerd voor de welvaart en het ontwikkelingsniveau van een land blijken de kwaliteit van de 'civil bureaucracy' en 'law and order' de voedselzekerheid in een land positief te beïnvloeden.

Ahluwalia (2000, p. 1641) geeft aan dat een verschil in economische groei geen falen van beleid betekent. Wel wordt duidelijk dat slechter presterende staten, tevens slechter zijn in het aantrekken van private investeringen (Ahluwalia, 2000, p. 1643). Er is geen verband te vinden tussen geschooldheid, gemeten met geletterdheid, en economische groei (Ahluwalia, 2000, p. 1644). Een snelle economische groei is daarentegen wel afhankelijk van een goede infrastructuur (Ahluwalia, 2000, p. 1644). Goed bestuur is ook een belangrijke indicator voor economische groei. Zo heeft de kwaliteit van het bestuur direct invloed op de effectiviteit van de wijze waarop ontwikkelingsprogramma's worden geïmplementeerd. Daarnaast kan goed bestuur er voor zorgen dat de omgeving meer bedrijfsvriendelijk wordt door middel van deregulering, minder controle en simplificering van procedures.

Een voorzichtige conclusie op basis van de aangehaalde studies kan zijn dat de kwaliteit en effectiviteit van de publieke sector er dus toe lijken te doen voor de economische ontwikkeling. Holmberg and Rothstein (2010) brengen de kwaliteit van de publieke sector in verband met armoede en inkomensongelijkheid. Aan de hand van twee case studies (Jamaica en Singapore) en data uit 132 landen laten ze zien dat tussen een hogere kwaliteit van de overheid en minder armoede een sterk verband bestaat. Gecombineerd met andere variabelen ('rule of law', 'government impartiality') lijkt 'government effectiveness' dus wel ook andere 'positieve' effecten te hebben dan economische groei.

De kwaliteit van regulering ('regulatory quality')

Bij de paragraaf over 'good governance' komt 'regulatory quality' als een van de dimensies van 'good governance' terug. Uit het 'good governance'-onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de regelgeving economische ontwikkeling kan bevorderen. De kwaliteit van de regels lijkt met name te zitten in de mate waarin bedrijven worden geacommodeerd om snel toe te treden tot een markt (snelle procedures en besluiten over bijvoorbeeld vergunningen, niet al te veel toetredingsbarrières) en de transactiekosten die door de regelgeving worden veroorzaakt. Ook bij de effecten van regelgeving speelt vertrouwen een rol. Zo laten Aghion et al (2010) zien dat hoe minder vertrouwen er in een samenleving is, hoe meer regelgeving er is en hoe slechter de economische ontwikkeling van dat land zal zijn.

De bevindingen samengevat

'Good governance' gaat in ieder geval cijfermatig gepaard met welvaart, ontwikkeling en economische groei. Of de correlatie ook wijst op causaliteit ('good governance' leidt tot welvaart, ontwikkeling en groei) is voorwerp van debat. Vooralsnog lijkt het erop dat de conclusie dat 'good governance' wel bijdraagt aan welvaart en ontwikkeling in een samenleving breed gedeeld wordt. Dat geldt in ieder geval voor het 'good governance' concept als geheel. Voor de afzonderlijke dimensies kan eveneens de voorzichtige conclusie worden getrokken dat 'good governance' ertoe doet. Dat geldt in ieder geval voor de integriteit van de overheid of de afwezigheid van corruptie, voor stabiliteit en voor de effectiviteit van de overheid. Ook andere effecten dan economische groei of welvaart zijn met 'good governance' in verband gebracht, van voedselzekerheid tot minder ongelijkheid en minder armoede.

Overigens geldt niet alleen de caveat dat causaliteit (bestuurlijke instituties doen ertoe) waarschijnlijk tweerichtingsverkeer is (bestuurlijke instituties zijn ook de resultante), het verband hangt ook af van de context (de zogeheten modererende variabelen). De meeste effecten van 'good governance' zijn groter in ontwikkelingslanden, maar ook in hoog ontwikkelde landen zijn de genoemde effecten zowel substantieel als significant. Voor de afzonderlijke dimensies geldt dat ze bovendien in een breder kader van de kwaliteit van bestuurlijke instituties moeten worden geplaatst: bij 'overall' goede bestuurlijke instituties is het negatief effect van bijvoorbeeld corruptie minder groot. Wel blijkt uit onderzoek van Aixalá en Fabro (2008) aan de hand van de 'governance indicators' dat juist voor rijke landen 'rule of law' ertoe doet en voor arme landen 'control of corruption'. De invloed van de modererende variabele hoog-laag ontwikkeld blijkt dus allerm minst eenduidig. Ten slotte geldt bij alle conclusies en al het onderzoek dat vooral de redenering (de 'mediërende' variabelen) belangrijk zijn. Deze conclusie sluit aan op de brede analyse van instituties die ertoe doen in het volgende hoofdstuk.

5. Waarom welke bestuurlijke instituties ertoe doen

Bestuurlijke instituties hebben economische en sociale effecten

De literatuur overziend, is de conclusie gerechtvaardigd dat bestuurlijke instituties (de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur) zowel direct als via ‘good governance’ bijdragen aan de welvaart van een land of regio. Ook sorteren bestuurlijke instituties andere maatschappelijke effecten, welke variëren van tevredenheid en legitimiteit tot sociale cohesie, vertrouwen of sociaal kapitaal, maar ook voedselveiligheid en geluk. De correlatie tussen deze maatschappelijke effecten en bepaalde instituties is *op allerlei manieren* (historisch, met verschillende operationalisering), *op allerlei niveaus* (van wereldwijde landenvergelijkingen tot regio’s binnen een land) en *in allerlei contexten* (van ontwikkelingslanden tot en met hooggeïndustrialiseerde landen) vastgesteld.

Ook blijken het telkens *dezelfde bestuurlijke instituties* te zijn die correleren met welvaart, ontwikkeling en tevredenheid/geluk. Landen met een goed functionerende rechtsstaat, democratie, alsmede een lerend en effectief bestuur scoren steevast en significant hoger op welvaart, groei, ontwikkeling, geluk en legitimiteit en vice versa. Dat bepaalde en telkens dezelfde bestuurlijke instituties correleren met welvaart, ontwikkeling en geluk is nog geen reden om ook causaliteit (dat bestuurlijke instituties hiervoor de oorzaak zijn) aan te nemen. Het bestudeerde onderzoek laat echter voldoende aanwijzingen zien voor causaliteit. Longitudinale vergelijkingen, onderzoek waarin factoren worden geïsoleerd, enzovoort wijzen overwegend (maar zeker niet uitsluitend) op een causale relatie tussen bestuurlijke instituties en welvaart, ontwikkeling en tevredenheid/geluk; ten principale zal de causaliteit blijvend betwist worden. Ook onderzoek gericht op het vaststellen van causaliteit en het isoleren van bestuurlijke instituties ten opzichte van andere bronnen van welvaart wijst erop dat goede bestuurlijke instituties wel degelijk een oorzaak zijn voor welvaart, vertrouwen en tevredenheid dan wel het gelukgevoel van burgers (bijvoorbeeld Spruk en Keseljović, 2016). Zo is het belang van goede bestuurlijke instituties ten opzichte van andere bronnen van welvaart en ontwikkeling door Rodrik et al (2004) onderzocht. Hun conclusie is dat de kwaliteit van de bestuurlijke institutie “trumps” alle andere factoren zoals geografie, ten minste als het gaat om het inkomensniveau in landen. Uit onderzoek van Tan (2010) blijkt hoe groot het belang van kwalitatief hoogwaardige bestuurlijke instituties (weer vooral rechtsstatelijkheid) is; zo zou het de negatieve invloed van een hoge mate van etnische ‘fractionalization’ kunnen beperken (interessant genoeg niet de negatieve invloed van religieuze ‘fractionalization’).

Bestuurlijke instituties én maatschappelijke instituties

Aan het academisch debat over de vraag of bestuurlijke instituties ertoe doen en welke bestuurlijke instituties er eigenlijk toe doen zal voorlopig geen eind komen; dat is (gelukkig) eigen aan academische debatten waarin verschillende posities verdedigbaar zijn. De voorlopige

conclusie is desalniettemin gerechtvaardigd dat bepaalde bestuurlijke instituties er wel degelijk toe doen en dat deze conclusie eerder universeel is dan uitsluitend contextueel voor bijvoorbeeld ontwikkelingslanden. Een conceptueel en empirisch veel lastiger te 'tackelen' punt is of het de bestuurlijke instituties zijn die ertoe doen of dat er onder de instituties een veel bredere maatschappelijke oorzaak is, namelijk de regels en conventies in het maatschappelijk verkeer. En vervolgens is het weer de vraag of daar niet iets onder ligt, zoals bijvoorbeeld Weber betoogt ten aanzien van (een specifieke uitdrukking van) protestantse ethiek. De eerder genoemde cirkelredenering is aanzienlijk lastiger op te lossen, althans vanuit de wetenschappelijke behoefte aan eenduidige kennis/conclusies. Er is immers sprake van een tweeledig probleem. Ten eerste liggen de 'gewenste' bestuurlijke instituties en de hiervoor noodzakelijke 'condition sociale' in elkaars verlengde. Daarnaast is er het methodologische gevaar van 'webs of association' (Fedderke en Klitgaard, 2006). Allerlei factoren die in de literatuur afgezonderd worden gepresenteerd, blijken sterk samen te hangen. Vanuit het doel van dit onderzoek is dit 'eeuwig vraagstuk' naar het (mystieke) maatschappelijk fundament van bestuurlijke instituties omzeilbaar. De conclusie die namelijk het meest voor de hand ligt is dat zowel de bestuurlijke instituties als de maatschappelijke conventies van belang zijn; sterker nog, het werkelijk effect zit in de congruentie daartussen. Zonder goede bestuurlijke instituties erodeert het maatschappelijk fundament dat er onder ligt en zonder het maatschappelijk fundament zijn bestuurlijke instituties per definitie wankel. En daarmee is het punt eigenlijk indirect al 'getackeld'. Een korte toelichting maakt dit wellicht duidelijk. Stel dat er van uit wordt gegaan dat alle positieve effecten (welvaart, ontwikkeling, groei, legitimiteit) volledig toe te schrijven zijn aan de onderliggende maatschappelijke conventies, een maatschappelijke moraal, maatschappelijk vertrouwen, enzovoort. Dan zijn vervolgens kwalitatief hoogwaardige bestuurlijke instituties van belang om dit vertrouwen, deze conventies, deze sociale cohesie, enzovoort te vormen, te ondersteunen en in stand te houden. Zelfs bij deze onwaarschijnlijke en extreme assumptie, waarbij de bestuurlijke instituties geen enkele zelfstandige en directe economische en sociale effecten sorteren, doen de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur er nog indirect toe voor het bevorderen van welvaart, ontwikkeling en groei.

Welke bestuurlijke instituties doen ertoe?

De volgende vraag in de probleemstelling is welke bestuurlijke instituties ertoe doen. De belangrijkste bestuurlijke instituties waarvoor bewijs is aangeleverd zijn:

- Politieke stabiliteit, effectiviteit van de uitvoering, lerend vermogen van de overheid en daaraan gerelateerde kwaliteit van de regelgeving en transparantie blijken van belang voor welvaart en economische groei, terwijl democratie van belang is voor stabiliteit (beheerste verandering) en maatschappelijke legitimiteit/tevredenheid. Het meeste bewijs lijkt erop te wijzen dat de afwezigheid van corruptie (of positief: de integriteit van het openbaar bestuur) van belang is voor welvaart en economische groei, maar ook voor tevredenheid met / legitimiteit van het bestuur.
- Rechtsstatelijkheid, vooral in de zin van bescherming van privaat eigendom, het waarborgen van contracten en constitutionele begrenzing van overheidsmacht zijn van belang voor welvaart en economische groei. Dat het niet om rechtsstatelijkheid op

papier gaat maar een praktijk waarin de regels van het spel worden afgedwongen en waarin overtreding wordt bestraft, mag inmiddels duidelijk zijn. De kwaliteit van de daadwerkelijke handhaving is cruciaal om rechtsstatelijkheid waar te maken.

- Kwaliteit van de bureaucratie: zowel het vermogen om het noodzakelijk beleid te vervaardigen als het organiserend vermogen om dat ook uit te voeren blijken van belang voor welvaart en groei. Ook van belang is een langetermijnnoriëntatie binnen het bestuur; deze langetermijnnoriëntatie zou ook bij burgers en bedrijven een oriëntatie op de langere termijn uitlokken en daarmee meer vertrouwen creëren. Ook het vermogen van het openbaar bestuur om met rampen/crises om te gaan, zou bijdragen aan welvaart.

Ook is het voor de hand liggend dat de 'goede' bestuurlijke instituties sterk met elkaar verbonden zijn of een gezamenlijke oorsprong hebben (Tylecote, 2016).

Waarom juist deze bestuurlijke instituties?

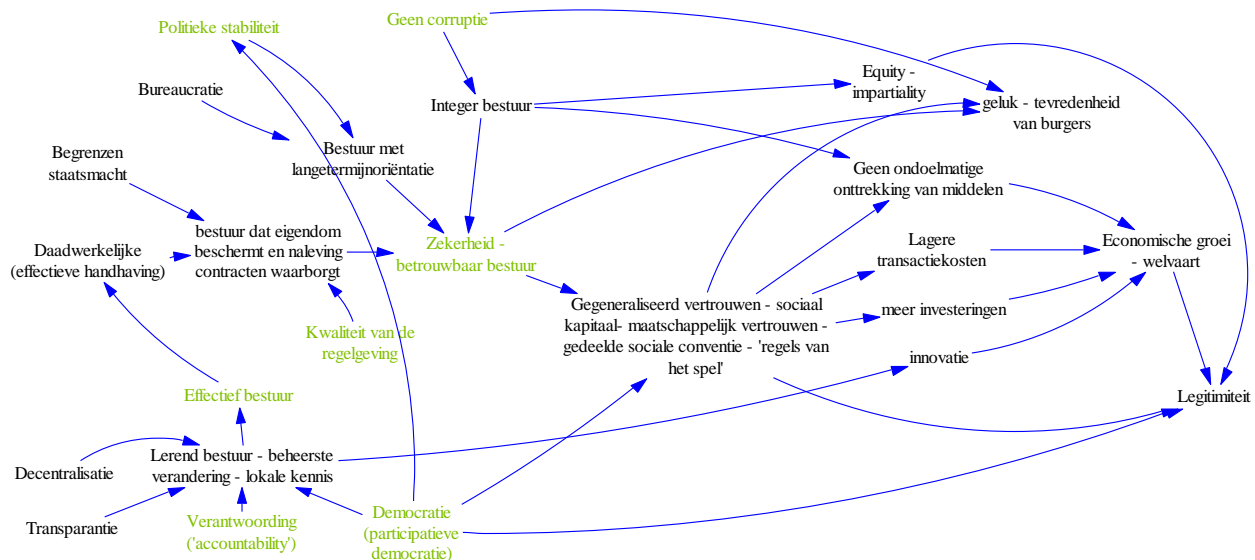
De volgende vraag is waarom juist deze instituties bijdragen aan welvaart, ontwikkeling en groei. Uit de literatuur zijn ten minste drie verklarende patronen te destilleren.

1. De eerste lijn in de literatuur start met een betrouwbaar bestuur dat zekerheid verschaft. Betrouwbaar bestuur is de ruggengraat voor *maatschappelijk vertrouwen*. Betrouwbaar bestuur is een 'mix' van integer bestuur (met niet of nauwelijks corruptie), bestuur met een langetermijnnoriëntatie (waarvoor politieke stabiliteit en een goed functionerende bureaucratie van belang zijn) en rechtsstatelijk bestuur in de zin van een bestuur dat eigendom beschermt en de naleving van contracten waarborgt. Een rechtsstatelijk bestuur in deze zin is een bestuur dat enerzijds effectief en machtig genoeg is om deze 'spelregels' ook waar te maken (zoals ook Olson, 2003 benadrukt) én waarvan de macht anderszins begrensd is om te voorkomen dat het openbaar bestuur de publieke 'predator' wordt.
2. Een tweede lijn in de literatuur start met een 'lerend bestuur'. Een lerend bestuur is van belang omdat het *beheerste (maatschappelijke) verandering* mogelijk maakt, maar vooral ook omdat deze verandering het bestuur effectiever maakt. Ook is 'lerend bestuur' van belang omdat het '*local knowledge*' produceert, waardoor de bestuurlijke instituties optimaal kunnen aansluiten op de lokale situatie en voorkeuren. Voor een lerend bestuur blijkt de volgende combinatie van factoren van belang: een (participatieve) democratie, transparantie en 'accountability' (het ter verantwoording kunnen roepen van het bestuur). Lerend bestuur stimuleert *innovatie*, maar de afzonderlijke factoren hebben ook zelfstandige effecten. Voor (participatieve) democratie is geconstateerd dat het directe economisch effect (zeer) beperkt is, maar voor zowel de legitimiteit van het politiek systeem als voor de 'informele instituties' (vertrouwen, sociaal kapitaal, collectieve actieproblemen adresseren) blijkt de (participatieve) democratie cruciaal. De indirecte democratische betekenis ervan is dan ook zo groot dat deze is omschreven als dé 'meta-institutie' voor economische ontwikkeling.
3. 'Equity' in de zin van gelijkheid van behandeling van burgers en bedrijven. De procedureel gelijke behandeling maakt deel uit van een specifieke invulling van rechtsstatelijkheid en garandeert iedere burger en bedrijf gelijke rechten en gelijke

toegang tot de besluitvorming. 'Impartiality', door sommigen zelfs helemaal gelijk gesteld met de kwaliteit van bestuurlijke instituties, is een uitdrukking van 'equity'. Het bestaat uit een combinatie van de afwezigheid van corruptie, een onpartijdige toepassing van het recht en gelijke toegang tot de besluitvorming. Deze karakteristieken van de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur zorgen ervoor dat *burgers weten waar ze aan toe zijn en niet zijn overgeleverd aan de 'grillen' van een 'predator'*. De zekerheid die dit verschaft en de 'gelijkheidsbevorderende' effecten van een dergelijk openbaar bestuur (in de procedurele rechtvaardigheidsopvatting) bevorderen de welvaart en sorteren andere maatschappelijke effecten als legitimiteit en stabiliteit.

De bouwstenen samengevat

In de onderstaande figuur zijn de belangrijkste ingrediënten van het 'institutionele model' samengevat en is de onderlinge verhouding gevisualiseerd (de 'groene' factoren zijn tevens 'good governance' dimensies).



Het lijkt erop dat de meeste van de verbanden in dit model 'universeel' zijn en niet specifiek voor een bepaald bestuursniveau (subnationaal of nationaal) of een bepaalde regionale of nationale context (bijvoorbeeld een ontwikkelingsland). Omdat Nederland zowel in de lijstjes met de hoogste welvaart, ontwikkeling en ook geluk figureert en tegelijkertijd op de meeste indices voor goed bestuur hoog scoort, lijkt het niet onlogisch de betekenis van bestuurlijke instituties ook voor Nederland te bevestigen. Zoals in de inleiding gesteld, verklaren bestuurlijke instituties slechts deels de welvaart, de ontwikkeling en de tevredenheid of het geluk in een land of regio. Er zijn (altijd) ook andere bronnen voor welvaart en maatschappelijke ontwikkeling, waaronder het gevoerd beleid (van economische politiek tot onderwijsbeleid en belastingpolitiek), natuurlijke hulpbronnen of 'comparative advantage', technologische

innovaties, enzovoort. De vraag is gerechtvaardigd of Nederland met bestuurlijke instituties nog veel te winnen heeft. Een reden voor voorzichtigheid bij deze vraag is de constatering dat (soms juist) in hoogontwikkelde landen en regio's de betekenis van formele instituties (de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, bijvoorbeeld de afwezigheid van corruptie) groot blijkt. Ten tweede is de vraag of in Nederland, zeker op de wat langere termijn, de kwaliteit van de bestuurlijke instituties wel zo goed is of niet (veel) beter kan. In het volgende hoofdstuk komen op deze vragen voor Nederland terug.

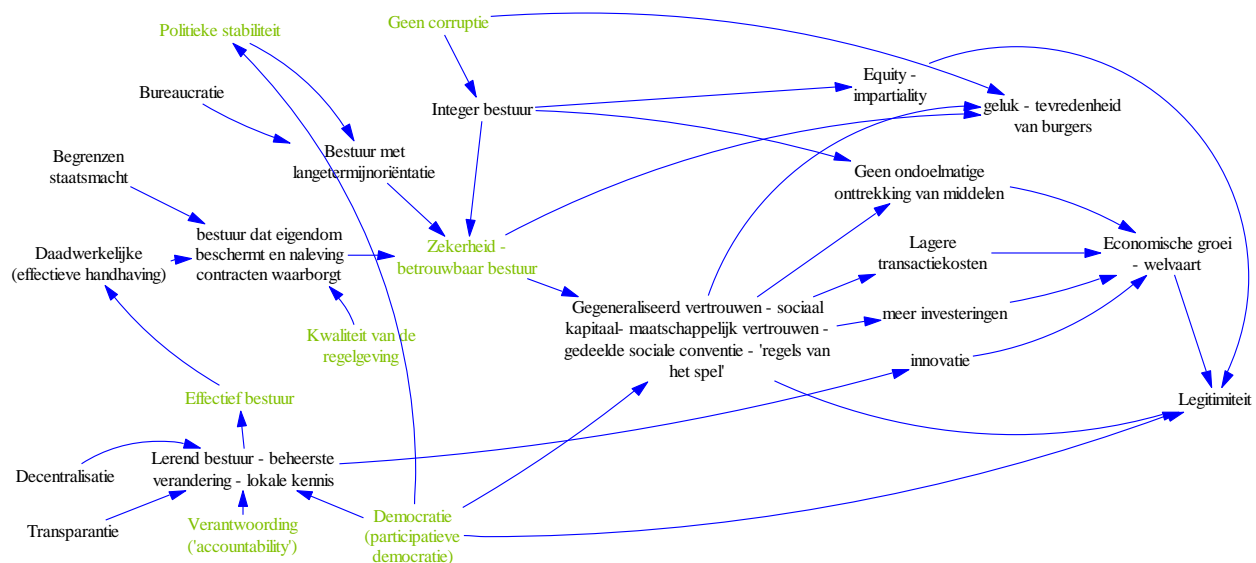
6. Conclusies en implicaties

De belangrijkste conclusies van de literatuurstudie

Voor deze literatuurstudie zijn in de inleiding de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke economische effecten en effecten op de ontwikkeling van de samenleving worden in de wetenschappelijke literatuur verbonden aan bestuurlijke instituties?
2. Welke economische effecten en effecten op de ontwikkeling van de samenleving worden in de wetenschappelijke literatuur verbonden aan 'good governance' dan wel afzonderlijke dimensies (clusters van indicatoren) van 'good governance'?
3. Via welke mechanismen zijn bestuurlijke instituties en 'good governance' verbonden met economische effecten en de effecten op de ontwikkeling van de samenleving (de 'mediating' variabelen) en in welke contexten wordt deze verbinding aangetroffen (wat zijn de 'moderating' variabelen)?

Het antwoord op deze onderzoeksvragen is samengevat in het volgende schema, waarbij de groen gekleurde letters (hoofd)dimensies van 'good governance' vormen.



Van zowel 'good governance' als een aantal (verwante) bestuurlijke instituties is een aantal economische en maatschappelijke effecten aangetoond. De belangrijkste effecten zijn welvaart en tevreden/gelukkige burgers. Hoewel er signalen zijn dat bestuurlijke instituties andere effecten sorteren (van minder kindersterfte tot alfabetisering en van voedselveiligheid tot inkomensgelijkheid), met tevredenheid/geluk en welvaart worden de belangrijkste effecten wel afgedekt. Aan ten minste drie karakteristieken van de inrichting en het functioneren van het

openbaar bestuur (samengevat met het begrip bestuurlijke instituties) zijn deze effecten toe te rekenen:

1. *Betrouwbaar bestuur*, een 'mix' van bestuur met een langetermijnonoriëntatie (waarvoor politieke stabiliteit en een goed functionerende bureaucratie van belang zijn) en rechtsstatelijk bestuur in de zin van een bestuur dat eigendom beschermt en de naleving van contracten waarborgt. Een rechtsstatelijk bestuur in deze zin is een bestuur dat enerzijds effectief en machtig genoeg is om effectief te zijn én waarvan de macht anderszins begrensd wordt om te voorkomen dat het openbaar bestuur de publieke 'predator' wordt.
2. *Lerend bestuur*, dat beheerste *verandering* mogelijk maakt en waardoor het bestuur effectiever wordt, maar ook *lokale kennis* produceert waardoor bestuurlijke instituties optimaal kunnen worden afgestemd op de lokale noden en preferenties. Ook draagt lerend bestuur bij aan *innovatie*. Voor lerend bestuur blijkt de volgende combinatie van factoren van belang: een (participatieve) democratie, transparantie en 'accountability' (het ter verantwoording kunnen roepen van het bestuur).
3. *Onpartijdig bestuur*, in de zin van een bestuur dat 'equity' waarmaakt in de zin van gelijke behandeling van burgers en bedrijven. Dit is een bestuur dat gekenmerkt wordt door gelijke toegang tot de publieke besluitvorming voor een ieder, afwezigheid van corruptie, een onpartijdige toepassing van het recht.

Zoals de figuur laat zien, werken deze karakteristieken van de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur op een aantal manieren direct door in de tevredenheid van burgers, hun geluksgevoel en de door burgers toegekende legitimiteit aan het openbaar bestuur. De economische effecten van deze bestuurlijke instituties zijn vooral indirect en verlopen via de mix van variabelen die zijn aangeduid als *maatschappelijk vertrouwen* ('*generalized trust*'), *sociaal kapitaal* en *sociale cohesie*. Een betrouwbaar, lerend en onpartijdig bestuur versterkt het maatschappelijk vertrouwen en daardoor worden transactiekosten lager, worden investeringen en innovatie gestimuleerd en worden minder middelen ondoelmatig aan de economie onttrokken. En daarmee levert een betrouwbaar, lerend en onpartijdig bestuur indirect een belangrijke (volgens sommige auteurs zelfs de belangrijkste) bijdrage aan de welvaart in een regio of land.

Één kwestie in de literatuur blijft open en vooralsnog onopgelost (of zelfs onoplosbaar). Een betrouwbaar, lerend en onpartijdig bestuur groeit, gedijt en blijft slechts in stand in een specifieke 'condition sociale'. Daarom zal ten principale de vraag gesteld blijven worden of het de genoemde kenmerken van het openbaar bestuur zijn die deze effecten sorteren dan wel de informele instituties, de 'generalized morality' of de sociale conventies waarop deze bestuurlijke instituties rusten. Academisch een interessante vraag, maar voor het doel van deze literatuurstudie blijkt deze klip eenvoudig te omzeilen. Zowel de formele bestuurlijke instituties als de informele maatschappelijke conditie blijken immers noodzakelijk en ze werken alleen goed in combinatie met elkaar.

Verder met de BZK-strategie?

Deze literatuurstudie is uitgevoerd in het kader van de door het kabinet ingezette strategie om naast het inhoudelijk beleid ook via de bestuurlijke instituties de economische groei in Nederland te versterken. Uit de literatuur blijkt in elk geval dat de bestuurlijke instituties een belangrijke oorzaak zijn voor de relatieve welvaart, tevredenheid en geluk in Nederland. Nederland scoort nog altijd goed in de lijstjes met de beste bestuurlijke instituties (denk aan de World Governance Indicators, de Rule of Law Index van het World Justice Project, de Democracy Index van The Economist, de Corruption Index van Transparency International, de index van vrije landen van Freedom House) en in de lijstjes met de hoogste welvaart (in termen van BNP en inkomen per hoofd van de bevolking, maar ook in termen van competitiviteit van de economie) en het hoogste geluk (zie bijvoorbeeld de Happiness Index, maar ook de Overall life satisfaction zoals gemeten door de VN). Met dit bewijs wordt in ieder geval de juistheid van de kabinetskeuze en de strategie van het Ministerie van BZK bevestigd. Ook roept deze constatering de vraag op of er nog iets te winnen is. Met andere woorden, staat Nederland niet al bovenaan en is er sowieso nog welvaarts- en gelukswinst te boeken met nóg betere bestuurlijke instituties?

Het immer loerende gevaar van zelfgenoegzaamheid en de negatieve effecten hiervan op de langere termijn nopen sowieso tot permanent onderhoud van de bestuurlijke instituties in Nederland, maar is er niet meer nodig? Deze vraag omvat ten minste twee andere vragen. Ten eerste gaat het om de vraag of het bestuur in Nederland eigenlijk nog wel zo betrouwbaar, lerend en onpartijdig is als de lijstjes suggereren. Zijn er niet aanwijzingen dat juist deze kenmerken lange tijd onwrikbaar waren in Nederland maar de afgelopen decennia zijn geërodeerd. Wijst de combinatie van overregulering en het handhavingstekort niet op een minder betrouwbaar bestuur? Wijzen de integriteitsincidenten en de grotere stroom fraudezaken in het openbaar bestuur niet op een minder onpartijdig bestuur? Is het bestuur nog wel zo effectief, als gekeken wordt naar grote maatschappelijke opgaven als ondermijnende criminaliteit, fraude op alle terreinen en grote 'transities' in de samenleving? Wijzen de politieke instabiliteit en de vragen bij het functioneren van de (participatieve) democratie op een minder lerende overheid? Bestaan beleids- en uitvoeringsorganisaties nog wel uit de bestendige bureaucratieën met een langetermijnorientatie die neutraal en onpartijdig hun werk uitvoeren? Enzovoort. Het antwoord op deze vragen vergt een nader diagnostisch onderzoek naar de staat van het Nederlands openbaar bestuur vanuit het perspectief van een betrouwbaar, lerend en onpartijdig bestuur, waarbij ook de ontwikkeling hiervan in de tijd in kaart wordt gebracht. Bovendien verwijzen relatieve en absolute prestaties naar nogal uiteenlopende criteria. Dat Nederland relatief goed scoort op de lijstjes, sluit niet uit dat in de absolute zin nog heel veel winst kan worden geboekt.

Ten tweede verwijst de vraag of er meer nodig is ook naar de ambities van het kabinet en van het ministerie van BZK. Ook al zijn er geen urgente problemen zoals gesuggereerd in de vragen hiervoor, dan nog kan een hoger ambitieniveau worden nagestreefd. Nederland staat wel telkens in de top van de lijstjes met de beste bestuurlijke instituties, maar is zelden Olympisch medaillewinnaar op deze lijstjes. Natuurlijk doet het Nederlandse openbaar bestuur het beter dan het Griekse openbaar bestuur om nog maar te zwijgen van het Mexicaanse openbaar bestuur of het openbaar bestuur in Sierra Leone. Maar is dat ook het ambitieniveau? Zou,

gezien de Nederlandse context en geschiedenis, niet een medaillepositie meer voor de hand liggen in de zin dat Nederland direct concurreert met de 'wereldtoppers' als Zweden en Noorwegen? En als daarvoor wordt gekozen, zou dan niet geleerd kunnen worden van het openbaar bestuur in de 'nordic countries'? Denk bijvoorbeeld aan een gerichte 'benchmark' met de Scandinavische landen of een bredere in OECD-verband uitgevoerde benchmark naar een betrouwbaar, lerend en onpartijdig bestuur. Of aan het verzamelen van innovaties in deze landen gericht op het versterken van betrouwbaarheid, lerend vermogen en onpartijdigheid. Door de lat hoger te leggen, kunnen bestuurlijke instituties in Nederland nóg beter worden. Hiermee zou ook voor de wat langere termijn welvaart en tevredenheid/geluk beter worden gewaarborgd.

Beide verdiepingen van deze literatuurstudie (de diagnose van het Nederlands openbaar bestuur en de benchmark) leveren bouwstenen op voor een 'SWOT-analyse' van de bestuurlijke instituties vanuit de genoemde kenmerken betrouwbaarheid, lerend vermogen en onpartijdigheid (zoals nader geoperationaliseerd in de figuur hierboven). Het doel van een dergelijke 'SWOT-analyse' is om de hoogwaardige Nederlandse bestuurlijke instituties ook in de (nabije en verder gelegen) toekomst hoogwaardig te houden. Wat zijn eigenlijk de sterkten en zwakten van de Nederlandse bestuurlijke instituties in het licht van de bestuurlijke instituties waarvan is aangetoond dat ze bijdragen aan welvaart en geluk? Welke kansen en bedreigingen doen zich momenteel voor of kunnen de komende jaren worden verwacht? Denk bijvoorbeeld aan de effecten van globalisering, waardoor in toenemende mate interdependenties ontstaan tussen het kwalitatief hoogwaardige Nederlandse openbaar bestuur en het minder betrouwbare, lerende en onpartijdige openbaar bestuur in tal van andere landen. Of denk in hetzelfde verband bijvoorbeeld aan de kansen die internationale organisaties en 'non state actors' opleveren om juist het openbaar bestuur in 'partnerlanden' te versterken. Vanuit de kabinetsdoelstelling en de strategische doelen van het Ministerie van BZK (versterken van die bestuurlijke instituties die welvaart opleveren) kan een dergelijke 'SWOT-analyse' aanknopingspunten opleveren voor verbetering van het openbaar bestuur in Nederland op de langere termijn.

Vanzelfsprekend kan het Ministerie van BZK een dergelijke verbetering niet alleen realiseren, want een betrouwbaar, lerend en onpartijdig bestuur hangt uiteindelijk af van de andere ministeries, de uitvoeringsorganisaties en overige bestuurslagen. Toch is het logisch om de verantwoordelijkheid voor het aanjagen van deze verbetering bij het Ministerie van BZK te zoeken. Niet alleen sluit dit aan op de bestaande verantwoordelijkheden van dit ministerie, ook blijkt een aantal van de 'goede' bestuurlijke instituties direct aan te sluiten op taken en beleidsdoelen van het Ministerie van BZK (denk aan corruptiebestrijding, bevordering van participatieve democratie, verantwoording, openbaarheid van bestuur). Betrouwbare bureaucratie, de kwaliteit van de uitvoering en handhaving (juist waar het andere departementen en andere bestuurslagen betreft) en de hiermee samenhangende kwaliteit van de regulering verdienen wellicht nog veel meer aandacht en krachtige(r) aanjagen door het Ministerie van BZK. Met deze laatste speculaties gaan we voorbij de vraagstelling en conclusies van deze literatuurstudie en betreden we een voor academici verboden terrein. Blijft staan de slotconclusie dat een betrouwbaar, lerend en onpartijdig openbaar bestuur zoals geconceptualiseerd in deze studie bijdraagt aan welvaart, door burgers ervaren legitimiteit en de tevredenheid en het geluk van burgers.

Verwijzingen

- Aarts, K., & Thomassen, J. (2008). Satisfaction with democracy: Do institutions matter? *Electoral Studies*, 27(1), 5-18.
- Abdiwelli, M.A. (2001). Political instability, political uncertainty, and economic growth: an empirical investigation, *Atlantic Economic Journal*, 29, 1, 87-106.
- Abdiwelli, M.A. (2003). Institutional differences as sources of growth differences. *Atlantic Economic Journal*, 31, 4, 348-362.
- Acemoglu, D. (2008). Oligarchic versus democratic societies. *Journal of the European Economic Association*, 6, 1, 1-44.
- Acemoglu, D., J.A. Robinson (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*, New York: Crown Business.
- Afonso, A., Furceri, D. (2010), Government size, composition, volatility and economic growth, *European Journal of Political Economy*, 26(4): 517-532.
- Aghion, P., Akcigit, U., Cagé, J., & Kerr, W. (2016). Taxation, corruption, and growth. *European Economic Review*, 86, 24-51.
- Aghion, P., Y. Algan, P. Cahuc, A. Shleifer (2010). Regulation and distrust. *The Quarterly Journal of Economics*, August, 1015-1049.
- Ahluwalia, M. S. (2000). Economic performance of states in post-reforms period. *Economic and Political weekly*, 1637-1648.
- Ahrens, J., P.M. Rudoph (2006). The importance of governance in risk reduction and disaster management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14, 4, 207-220.
- Aixalá, J., G. Fabro (2007). A model of growth augmented with institutions. *Economic affairs*, 71-74.
- Aixalá, J., G. Fabro (2008). Does the impact of institutional quality on economic growth depend on initial income level? *Economic affairs*, 45-49.
- AlBassam, B. (2013). The Relationship Between Governance and Economic Growth During Times of Crisis. *European Journal of Sustainable Development*, 2(2), 1-18.
- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Income distribution, political instability, and investment. *European economic review*, 40(6), 1203-1228.
- Alesina, A., & Spolaore, E. (1997). On the Number and Size of Nations. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1027-1056.
- Ali, A. (2001). Political instability, policy uncertainty, and economic growth: An empirical investigation. *Atlantic Economic Journal*, 29(1), 87-106.

- Ambrey, C., Fleming, C., Manning, M., & Smith, C. (2015). On the Confluence of Freedom of the Press, Control of Corruption and Societal Welfare. *Social Indicators Research*, 1-22.
- Anderson, C., & Guillory, C. (1997). Political institutions and satisfaction with democracy: A cross-national analysis of consensus and majoritarian systems. *American Political Science Review*, 91(01), 66-81.
- Angeles, L. (2011). Institutions, property rights, and economic development in historical perspective. *Kyklos*, 64, 157-177.
- Apaza, C. R. (2009). Measuring governance and corruption through the worldwide governance indicators: Critiques, responses, and ongoing scholarly discussion. *PS: Political Science & Politics*, 42(01), 139-143.
- Armingeon, K., & Guthmann, K. (2014). Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007–2011. *European Journal of Political Research*, 53(3), 423-442.
- Assiotis, A., K. Sylwester (2015). Does Law and Order Attenuate the Benefits of Democracy on Economic Growth? *Economica*, 82, 644-670.
- Auerbach, J.U., C. Azariadis (2015). Property rights, governance, and economic development. *Review of Development Economics*, 19, 2, 210-220.
- Bae, K.H., V.K. Goyal (2009). Creditor rights, enforcement, and bank loans. *The Journal of Finance*, LXIV, 2, 823-860.
- Balioune-Lutz, M. (2009). Human well-being effects of institutions and social capital. *Contemporary Economic Policy*, 27, 1, 54-66.
- Barry, B. (1995). *Justice as Impartiality. A treatise on social justice volume II*. Oxford: Oxford University Press.
- Baylies, C. (1995). 'Political conditionality' and democratisation. *Review of African Political Economy*, 22(65), 321-337.
- Beal, A.L., L. Graham (2014). Foundations for change: rule of law, development, and democratization. *Politics & Policy*. 42, 3, 311-345.
- Béjar, S., B. Mukherjee (2011). Electoral institutions and growth volatility: Theory and evidence. *International Political Science Review*, 32 (4). 458-479.
- Bénassy-Quéré, A., Coupet, M., & Mayer, T. (2007). Institutional determinants of foreign direct investment. *The World Economy*, 30(5), 764-782.
- Bennet, D.L., B. Nikolaev (2016). Factor endowments, the rule of law and structural inequality. *Journal of Institutional Economics*, 12, 4, 773-795.
- Benyishay, A., R.R. Betancourt (2010). Civil liberties and economic development. *Journal of Institutional Economics*, 6, 3, 281-304.
- Bergh, A., Karlsson, M. (2010). Government size and growth: Accounting for economic freedom and globalization. *Public Choice*, 142(1): 195-213.

- Berggren, H., Fugate, G., Preuhs, R., & Still, D. (2004). Satisfied? Institutional determinants of citizen evaluations of democracy. *Politics & Policy*, 32(1), 72-96.
- Bergh, A., M. Henrekson (2011). Government size and growth: a survey and interpretation of the evidence. *Journal of Economic Surveys*, 25, 5, 872-897.
- Berg-Schlosser, D. (2004). Indicators of democracy and good governance as measures of the quality of democracy in Africa: A critical appraisal. *Acta Politica*, 39(3), 248-278.
- Bernauer, J., & Vatter, A. (2012). Can't get no satisfaction with the Westminster model? Winners, losers and the effects of consensual and direct democratic institutions on satisfaction with democracy. *European Journal of Political Research*, 51(4), 435-468.
- Bertelli, A., & Whitford, A. (2009). Perceiving credible commitments: how independent regulators shape elite perceptions of regulatory quality. *British Journal of Political Science*, 39(03), 517-537.
- Besley, T., Coate, S. (2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. *Journal of Public Economics*, 87(12), 2611–2637.
- Besley, T., T. Fetzer, H. Mueller (2015). The welfare cost of lawlessness: evidence from Somali piracy. *Journal of the European Economic Association*, 13, 2, 203-239.
- Bidner, C., P. Francois (2010). Cultivating trust: norms, institutions and the implications of scale. *The Economic Journal*, 121, 1097-1129.
- Bird, R. M., Martinez-Vazquez, J., & Torgler, B. (2008). Tax effort in developing countries and high income countries: The impact of corruption, voice and accountability. *Economic Analysis and Policy*, 38(1), 55-71.
- Blackburn, K. (2012). Corruption and development: explaining the evidence. *The Manchester School*, 80, 4, 401-428.
- Boettke, P., A. Fink (2011). Institutions first. *Journal of Institutional Economics*, 7, 4, 499-504.
- Börzel, T.A., T. Risse (2016). Dysfunctional state institutions, trust, and governance in areas of limited statehood. *Regulation & Governance*, 10, 149-160.
- Bosco, B. (2016). Corruption, Fatigued Democracy and Bad Governance: Are They Co-Determinants of Poverty Risk and Social Exclusion in Europe? A Cross-Country Macro-Level Comparison. *University of Milan Bicocca Department of Economics, Management and Statistics Working Paper*, (323).
- Botthole, T., J. Asafu-Adjaye, F. Carmignani (2012). Natural resource abundance, institutions and tax revenue mobilization in sub-sahara Afrika. *South African Journal of Economics*, 80, 2, 135-156.
- Boubakri, N., J.C. Cosset, H. Smaoui (2009). Does privatization foster changes in the quality of legal institutions? *The Journal of Financial Research*, XXXII, 2, 169-197.
- Brennan, G., Buchanan, J. M. (1980). The logic of the Ricardian equivalence theorem. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, (H. 1), 4–16.

- Campos, N., Dimova, R., & Saleh, A. (2016). Corruption and Economic Growth: An Econometric Survey of the Evidence. *Journal of Institutional and Theoretical Economics JITE*.
- Carmignani, F. (2003). Political instability, uncertainty and economics. *Journal of Economic Surveys*, 17, 1, 1-54.
- Chan, K.S., X. Xu, Y. Gao (2015). The China Growth Miracle: The role of the formal and the informal institutions. *The World Economy*, 63-90.
- Chang, Y., Kao, M., Kuo, A., & Chiu, C. (2012). How cultural distance influences entry mode choice: The contingent role of host country's governance quality. *Journal of Business Research*, 65(8), 1160-1170.
- Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2014). Regional governance matters: quality of government within European Union member states. *Regional Studies*, 48(1), 68-90.
- Choi, S.W., Y. Samy (2008). Reexamining the effect of democratic institutions on inflows of foreign direct investment in developing countries. *Foreign Policy Analysis*, 4, 83-103.
- Chong, A., L. Zanforlin (2000). Law tradition and institutional quality: some empirical evidence. *Journal of International Development*, 12, 1057-1068.
- Clague, C. (2003). Rule obedience, organizational loyalty, and economic development, In S. Knack (ed.), *Democracy, Governance, & Growth*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Clague, C., P. Keefer, S. Knack, M. Olson (2003). Property and contract rights in autocracies and democracies, In S. Knack (ed.), *Democracy, Governance, & Growth*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Compton, R., Giedeman, D., & Johnson, N. (2010). Investing in institutions. *Economics & Politics*, 22(3), 419-445.
- Cooper Drury, A., J. Kriekhaus, M. Lusztig (2006). Corruption, democracy, and economic growth. *International Political Science Review*, 27, 2, 121-136.
- Corcoran, K., D. Pettinichio, J.T.N. Young (2011). The context of control: A cross-national investigation of the link between political institutions, efficacy, and collective action. *British Journal of Social Psychology*, 50, 575-605.
- Dahlberg, S., & Holmberg, S. (2014). Democracy and bureaucracy: How their quality matters for popular satisfaction. *West European Politics*, 37(3), 515-537.
- Dam, K. van (2006). *The Law-growth nexus: The rule of law and economic development*. Washington: The Brookings Institute.
- Dar, A. A., AmirKhalkhali, S. (2002). Government size, factor accumulation, and economic growth: Evidence from OECD countries. *Journal of Policy Modelling*. 24(7-8): 679-692.
- Daude, C., E. Stein (2007). The quality of institutions and foreign direct investment. *Economics & Politics*, 19, 3, 317-344.
- Dawson, J.W. (1998). Institutions, investment, and growth: new cross-country and panel data evidence. *Economic Inquiry*, XXXVI, 603-619.

- De Siano, R., D'Uva, M. (2016). Fiscal decentralization and spillover effects of local government public spending: the case of Italy. *Regional Studies*, 1–11.
- Decker, J.H., J.J. Lim (2008). What fundamentally drives growth? Revisiting the institutions and economic performance debate. *Journal of International Development*. 20. 698-725.
- Dharmapala, D., & Hines, J. R. (2009). Which countries become tax havens?. *Journal of Public Economics*, 93(9), 1058-1068.
- Doh, S. (2014). Social capital, economic development, and the quality of government: how interaction between social capital and economic development affects the quality of government. *Public Administration*, vol. 92, No. 1, 104-124.
- Doucouliaagos, H., M.A. Ulubaşoğlu (2008). Democracy and economic growth: A meta-analysis. *American Journal of Political Science*, 52, 1, 61-83.
- Durkheim. E. (1897). *De la division du travail social*. Paris: Les Presses universitaires de France.
- Easterly, W., & Levine, R. (2003). Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development. *Journal of monetary economics*, 50(1), 3-39.
- Easterly, W., J. Ritzen, M. Woolcock (2006). Social cohesion, institutions, and growth. *Economics & Politics*, 18, 2, 103-120.
- Easterly, W., Kremer, M., Pritchett, L., & Summers, L. (1993). Good policy or good luck? *Journal of Monetary Economics*, 32(3), 459-483.
- Englebert, P. (2000). Pre-colonial institutions, post-colonial states, and economic development in tropical Africa. *Political Research Quarterly*, 53(1), 7-36.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press. Retrieved from https://books.google.nl/books?hl=en&lr=&id=0CQBBAQAQBAJ&oi=fnd&pg=PR7&dq=Elazar+1987&ots=7YDjISkDVj&sig=IFjrlB5ZptAymKD6BxiInDNg_t0
- Enikolopov, R., Zhuravskaya, E. (2007). Decentralization and political institutions. *Journal of Public Economics*, 91(11–12), 2261–2290.
- Etzioni, A. (1988). *The moral dimension: Toward a new economics*. New York: The Free Press.
- Evans, P. J.E. Rauch (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64, 5, 748-765.
- Ezrow, L., & Xezonakis, G. (2011). Citizen satisfaction with democracy and parties' policy offerings. *Comparative Political Studies*.
- Faruq, H., M. Webb, D. Yi (2013). Corruption, Bureaucracy and Firm Productivity in Africa. *Review of Development Economics*, 17 (1). 117-129.
- Fedderke, J. (2001). Growth and institutions. *Journal of International Development*, 13, 645-670.
- Fedderke, J., J. Klitgaard (2006). Economic Growth and Social Indicators: An exploratory Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8, 3, 283-303.

- Feng, Y. (1997). Democracy, political stability and economic growth. *British Journal of Political Science*, 27(03), 391-418.
- Fernandez, K., & Kuenzi, M. (2010). Crime and support for democracy in Africa and Latin America. *Political Studies*, 58(3), 450-471.
- Foweraker, J., R. Krznaric (2003). Differentiating the democratic performance of the West. *European Journal of Political Research*, 42, 313-340.
- Freitag, M. Bowling the state back in: Political institutions and the creation of social capital. *European Journal of Political Research*, 45, 123-152.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Galang, R.M.N. (2012). Victim or Victimizer: Firm Responses to Government Corruption. *Journal of Management Studies*, 49: 2, 429-462.
- Gani, A. (2007). Governance and foreign direct investment links: Evidence from panel data estimations. *Applied Economics Letters*, 14:10, 753-756.
- Ghali, K. H. (1999). Government size and economic growth: Evidence from a multivariate cointegration analysis. *Applied Economics*. 31(8): 975-987.
- Ginsburg, T. (2005). International substitutes for domestic institutions: Bilateral investment treaties and governance. *International Review of Law and Economics*, 25(1), 107-123.
- Glaeser, E.L., R. La Porta, F. Lopez-de-silanes, A. Shleifer (2004). Do institutions cause growth? *Journal of Economic Growth*, 9, 271-303.
- Globerman, S., & Shapiro, D. (2003). Governance infrastructure and US foreign direct investment. *Journal of International Business Studies*, 34(1), 19-39.
- Grabova, P. (2014). Corruption impact on Economic Growth: An empirical analysis. *Journal of Economic Development, Management, IT, Finance, and Marketing*, 6(2), 57.
- Grabowski, R. (2012). *The politics of rapid growth*. Crawford School of Public Policy.
- Gradstein, M. (2004). Governance and growth. *Journal of Development Economics*, 73, 505-518.
- Grindle, M.S., Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 29, 1, 199-221.
- Groenewold, N. S. Hak Kan Tang (2007). Killing the goose that lays the golden egg: institutional change and economic growth in Hong Kong. *Economic Inquiry*, 45, 4, 787-799.
- Guisan, M. C. (2009). Government effectiveness, education, economic development and well-being: Analysis of European countries in comparison with the United States and Canada, 2000-2007. *Applied Econometrics and International Development*, 9(1).
- Guiso, L., P. Sapienza, L. Zingales (2015). *Corporate culture, societal culture, and institutions*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

- Gupta, S., Davoodi, H., & Alonso-Terme, R. (2002). Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of governance*, 3(1), 23-45.
- Gwartney, J.D., R. Holcombe, R.A. Lawson (2006). Institutions and the Impact of Investment of Growth, *Kyklos*, 59, 2, 225-273.
- Haggard, S. (2004). Institutions and Growth in East Asia. *Studies in Comparative International Development*, 38, 4, 53-81
- Hahn, F.R. (2013), Culture, Geography and Institutions: Empirical Evidence from Small-Scale Banking. *The Economic Journal*, 124, 859-886.
- Hall, R.E., C.I. Jones (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others? *The Quarterly Journal of Economics*, February, 83-116.
- Hanihan, F.J. (1916). The Rural School Fommunity Center. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 67, 130-138.
- Hanson, J.K. (2014). Forging then Taming Leviathan: State Capacity, Constraints on Rulers, and Development. *International Studies Quarterly*, 58, 380-392.
- Haque, M., & Kneller, R. (2015). Why does public investment fail to raise economic growth? The role of corruption. *The Manchester School*, 83(6), 623-651.
- Heckelman, J. C., & Powell, B. (2010). Corruption and the institutional environment for growth. *Comparative Economic Studies*, 52(3), 351-378.
- Henisz, W.J. (2004). Political institutions and policy volatility. *Economics & Politics*, 16, 1. 1-27.
- Holcombe, R.G., C.S. Rodet (2012). Rule of law and the size of government. *Journal of Institutional Economics*, 8, 1, 49-69.
- Holmberg, S., & Rothstein, B. (2010). Quality of Government is Needed to Reduce Poverty and Economic Inequality. *QoG Working paper series*, 2010(3), 3.
- Hooghe, L., Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
- Huang, C. (2016). Is corruption bad for economic growth? Evidence from Asia-Pacific countries. *The North American Journal of Economics and Finance*, 35, 247-256.
- Islam, R. (2006). Does more transparency go along with better governance?. *Economics & Politics*, 18(2), 121-167.
- Islam, R., & Montenegro, C. E. (2002). What determines the quality of institutions?. *World Bank Policy Research Working Paper*, (2764).
- James, H.S. (2015). Generalized Morality, Institutions and Economic Growth, and the Intermediating Role of Generalized Trust. *Kyklos*, 68, 2, 165-196.
- Jin, J., Zou, H. (2002). How does fiscal centralization affect aggregate, national, and subnational government size? *Journal of Urban Economics*, 52(2): 270-293.
- Kaufmann, D., A. Kraay, P. Zoido-Lobadón (2000). Governance matters. From measurement to action. *Finance and development*. June, 10-13.

- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2007). Growth and governance: A reply. *Journal of politics*, 69(2), 555-562.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2007b). Growth and governance: A rejoinder. *The Journal of Politics*, 69(02), 570-572.
- Keefer, P. (2011). Institutions *really* don't matter for development? A response to Chang. *Journal of Institutional Economics*, 7, 4, 543-547.
- Ketterer, T., & Rodríguez-Pose, A. (2016). Institutions vs. 'first-nature' geography: What drives economic growth in Europe's regions?. *Papers in Regional Science*.
- Kim, M. (2009). Cross-National Analyses of Satisfaction with Democracy and Ideological Congruence. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 19(1), 49-72.
- Knack, S. (2002). Social capital and the quality of government: Evidence from the states. *American Journal of Political Science*, 46, 4, 772-785.
- Knack, S. (2003). Predation or production? The impact of political, legal, and social institutions. In S. Knack (ed.), *Democracy, Governance, & Growth*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Kurtz, M. J., & Schrank, A. (2007). Growth and governance: Models, measures, and mechanisms. *Journal of politics*, 69(2), 538-554.
- Kurtz, M. J., & Schrank, A. (2007b). Growth and governance: A defense. *Journal of politics*, 69(2), 563-569.
- Langbein, L., & Knack, S. (2010). The worldwide governance indicators: six, one, or none?. *The Journal of Development Studies*, 46(2), 350-370.
- Law, S., & Azman-Saini, W. (2012). Institutional quality, governance, and financial development. *Economics of Governance*, 13(3), 217-236.
- Leite, D.N., S.T. Silva, O. Afonso (2014). Institutions, economics and the development quest. *Journal of Economic Surveys*, 28, 3, 491-515.
- Licht, A., Goldschmidt, C., & Schwartz, S. (2007). Culture rules: The foundations of the rule of law and other norms of governance. *Journal of comparative economics*, 35(4), 659-688.
- Lijphart, A. (1999). Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six democracies.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Lio, M., M.C. Liu (2008). Governance and agricultural productivity: A cross-national analysis. *Food Policy*, 33, 504-512.
- Løvseth, T. (2009). The State and Social Networks. *Scandinavian Political Studies*, 32, 3, 272-295.
- MacCormick, N. (2008). *Institutions of law: An essay in legal theory*. Oxford: Oxford University Press.

Macleod, G., Goodwin, M. (1999). Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography*, 23(4), 503–527.

Magalhães, P. (2014). Government effectiveness and support for democracy. *European Journal of Political Research*, 53(1), 77-97.

Maleki & Doorenspleet, verschijnt nog

Martinez-Vazquez, J., & Timofeev, A. (2009). A fiscal perspective of state rescaling. *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, 2(1), 85–105.

Mariyono, J. (2014). Corruption and Welfare: A Simple Econometric Across Countries Analysis. *Economic Journal of Emerging Markets*, 63-75.

Mayne, Q., & Hakhverdian, A. (2016). Ideological Congruence and Citizen Satisfaction Evidence From 25 Advanced Democracies. *Comparative Political Studies*.

McCulloch, N., E. Malesky (2011). *Does Better Local Governance Improve District Growth Performance in Indonesia*. IDS working paper number 369.

Mehlum, H., K. Moene, R. Torvik (2006). Institutions and the resource curse. *The Economic Journal*, 116, 1-20.

Méon, P.G., K. Sekkat (2004). Does the Quality of Institutions Limit the MENA's Integration in the World Economy? *World Economy*, 1475-1498.

Méon, P.G., K. Sekkat (2008). Institutional quality and trade: which institutions? Which trade? *Economic Inquiry*, 46, 2, 227-240.

Méon, P.G., L. Weill (2005). Does better governance foster efficiency. An aggregate frontier analysis, *Economics of governance*, 6, 75-90.

Mishler, W., & Hildreth, A. (1984). Legislatures and political stability: An exploratory analysis. *The Journal of Politics*, 46(01), 25-59.

Moon, C. (2015). Foreign Direct Investment, Commitment Institutions, and Time Horizon: How Some Autocrats Do Better than Others. *International Studies Quarterly*, 59, 344-356.

Mosley, P. (2004). Institutions and politics in a Lewis-type growth model. *Manchester School*, 72(6), 751-773.

Muštra, V., B. Škrabić (2014). Regional inequalities in the European Union and the role of institutions. *Review of Urban & Regional Development Studies*, 26, 1, 20-39.

Nannestad, P. (2008). What Have We Learned About Generalized Trust, If Anything? *Annual Review of Political Science*, 11, 413-436.

Nee, V., S. Opper (2009). Bureaucracy and financial markets. *Kyklos*, 62, 2, 293-315.

Neumayer, E. (2002). Is good governance rewarded? A cross-national analysis of debt forgiveness. *World Development*, 30(6), 913-930.

Neundorf, A. (2010). Democracy in transition: A micro perspective on system change in post-socialist societies. *The Journal of Politics*, 72(04), 1096-1108.

- Norris, P. (1999). Institutional explanations for political support. *Critical citizens: Global support for democratic governance*, 217-235.
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D.C., J.J. Wallis, B.R. Weingast (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349–373.
- Oh, C., & Oetzel, J. (2011). Multinationals' response to major disasters: how does subsidiary investment vary in response to the type of disaster and the quality of country governance?. *Strategic Management Journal*, 32(6), 658-681.
- Olson, M. (2003). Dictatorship, democracy, and development, In S. Knack (ed.), *Democracy, Governance, & Growth*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Ott, J. (2010). Good governance and happiness in nations: Technical quality precedes democracy and quality beats size. *Journal of Happiness Studies*, 11(3), 353-368.
- Panizza, U. (1999). On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence. *Journal of Public Economics*, 74(1), 97–139.
- Peden, E. A., Bradley, M. D. (1989). Government size, productivity, and economic growth: The post-war experience. *Public Choice*, 61(3): 229-245.
- Pervaiz, Z., A.R. Chaudhary (2015), Social Cohesion and Economic Growth: An empirical Investigation, *The Australian Economic Review*, 48, 4, 369-381.
- Petrou, A., I. Dakalopoulou (2014). Is Greece a Rent Seeking Society? A Research on the Relationship Between Entrepreneurship, Trust, and Institutions. *Social Indicators Research*, 119, 1495-1515.
- Porta, R. la, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer (2007). *The economic consequences of legal origins*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Porta, R. la, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R. Vishny (1998). Law and finance. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15, 1, 222-279.
- Porter, M.E. (2000). Attitudes, Values, Beliefs, and the Microeconomics of Prosperity. In L.E. Harrison, S.P. Huntington (eds), *Culture matters: How values shape human progress* (pp. 14-28). New York: Basic Books.
- Posner, R. (1997). Equality, wealth, and political stability. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 13(2), 344-365.
- Prasad, B.C. (2003). Institutional Economics and Economic Development. The Theory of property rights, economic development, good governance, and the environment. *International Journal of Social Economics*, 30, 6, 741-762.

- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201–220.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Quaranta, M., & Martini, S. (2016). Does the economy really matter for satisfaction with democracy? Longitudinal and cross-country evidence from the European Union. *Electoral Studies*, 42, 164-174.
- Quibria, M.G. (2006). Does Governance Matter? Yes, No or Maybe: Some Evidence from Developing Asia, *Kyklos*, 59, 1, 99-114.
- Radnitz, S., J. Wheatly, C. Zürcher (2009). The Origins of Social Capital. Evidence From a Survey of Post-Soviet Central Asia, *Comparative Political Studies*, 42, 6, 707-732.
- Rajkumar, A.S., V. Swaroop (2008). Public spending and outcomes: does governance matter? *Journal of development economics*, 86, 96-111.
- Ram, R. (1986). Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-section and Time-Series Data. *The American Economic Review*. 76(1): 191-203.
- Ramadhan, A., Jian, Z., Henry, K., & Pacific, Y. (2016). Does Political Stability Accelerate Economic Growth in Tanzania? A Time Series Analysis. *Global Business Review*, 17(5), 1026-1036.
- Rammal, H.G., R. Zurbruegg (2006). The impact of regulatory quality on intra-foreign direct investment flows in the ASEAN markets. *International Business Review*, 15, 401-414.
- Reher, S. (2015). Explaining cross-national variation in the relationship between priority congruence and satisfaction with democracy. *European journal of political research*, 54(1), 160-181.
- Reher, S. (2015). Explaining cross-national variation in the relationship between priority congruence and satisfaction with democracy. *European journal of political research*, 54(1), 160-181.
- Rigobon, R., D. Rodrik (2005). Rule of law, democracy, openness, and income. Estimating the interrelationships, *Economics of Transition*, 13 (3), 533-564.
- Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, operation, significance*. Boston: Little, Brown.
- Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. *Comparative Politics*, 481-500.
- Rodríguez-Pose, A., & Di Cataldo, M. (2014). Quality of government and innovative performance in the regions of Europe. *Journal of Economic Geography*.
- Rodrik, D. (2000). Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them. *Studies in Comparative International Development*, 35, 3, 3-31.
- Rodrik, D. (2003). *In search of prosperity: analytic narratives on economic growth*. Princeton: Princeton University Press.

- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Rodrik, D., A. Subramanian, F. Trebbi (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development, *Journal of Economic Growth*, 9, 131-165.
- Rogers. M. (2003). A Survey of Economic Growth. *The Economic Record*, 79, 244, 112-135.
- Ros, J. (2011). Institutions and growth: the times-series and cross-section evidence. *Journal of Institutional Economics*, 7, 4, 567-570.
- Rothstein, B., J. Teorell (2008). What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, 21, 2, 165-190.
- Roussey, L., B. Deffains (2012). Trust in judicial institutions: an empirical approach, *Journal of Institutional Economics*, 8, 3, 351-369.
- Roy, K.C., C.A. Tisell (1998). Good governance in sustainable development: the impact of institutions. *International Journal of social economics*, 25 (6/7/8).
- Saha, S., R. Gounder, N. Campbell, J.J. Su (2014). Democracy and corruption: a complex relationship. *Crime, Law & Social Change*, 61, 287-308.
- Santiso, C. (2003). Another lost decade? The future of reform in Latin America. *Public Administration and development*, 23, 297-305.
- Savoia, A., K. Sen (2015). Measurement, evolution, determinants, and consequences of state capacity: a review of recent research. *Journal of Economic Surveys*, 29, 3, 441-458.
- Schakel, A. H. (2010). Explaining Regional and Local Government: An Empirical Test of the Decentralization Theorem. *Governance*, 23(2), 331–355.
- Schiffbauer, M., L. Shen (2010). Democracy vs. dictatorship. Comparing the evolution of economic growth under two political regimes. *Economics of Transition*, 18, 1, 59-90.
- Schneider, F., S.D. Haigner. S. Jenewin. F. Wakolbinger. Institutions of conflict management and economic growth revisited: a short note. *Empirica*, 41, 577-587.
- Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review*, 40(1), 61–89.
- Seyoum, B. (2009). Formal Institutions and Foreign Direct Investment. *Thunderbird International Business Review*, 51, 2, 165-181.
- Smith, A. (1776/2009). *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*. Hampshire: Harriman House LTD.
- Spruk, R., A. Keseljčević (2016). Institutional origins of subjective well-being: estimating the effects of economic freedom on national happiness. *Journal of Happiness Studies*, 17, 659-712.
- Stecker, C., & Tausendpfund, M. (2016). Multidimensional government-citizen congruence and satisfaction with democracy. *European Journal of Political Research*.
- Steur, B., L. Parie-Joosen (2016). *Openbaar bestuur en economische ontwikkeling. Achtergronddocument Studiegroep openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

- Stiglitz, J. (2016). *De euro. Hoe de gemeenschappelijke munt de toekomst van Europa bedreigt*. Amsterdam: Athenaeum – Polak & Van Gennep.
- Sylwester, K. (2015). Does democracy increase growth more in new countries? *Economics & Politics*, 27, 2, 266-289.
- Syrett, S. (2006). Governing the global city: Economic challenges and London's new institutional arrangements. *Local Government Studies*, 32(3), 293-309.
- Tabellini, G. (2008), Institutions and culture. *Journal of the European Economic Association*, 6, 2-3, 255-294.
- Tan, C.M. (2010). No one true path: uncovering the interplay between geography, institutions, and fractionalization in economic development. *Journal of applied econometrics*, 25, 1100-1127.
- Terzi, S., A. Trezzini, L. Moroni (2014). A PLS path model to investigate the relations between institutions and human development, *Qual Quant*, 48, 1271-1290.
- Thomas, M. A. (2010). What do the worldwide governance indicators measure?. *The European Journal of Development Research*, 22(1), 31-54.
- Thompson, E.R. (2004). National Competitiveness: A Question of Cost conditions or Institutional Circumstances? *British Journal of Management*, 15, 197-218.
- Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. In: P.B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 169-191.
- Torgler, B., F. Schneider (2009). The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy. *Journal of Economic Psychology*, 30, 228-245.
- Tylecote, A. (2016). Institutions matter: but which institutions? And how and why do they change? *Journal of Institutional Economics*, 12, 3, 721-742.
- Ugur, M., & Dasgupta, N. (2011). Evidence on the economic growth impacts of corruption in low-income countries and beyond. *London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London*, 2.
- Voigt, S. (2013). How (Not) to measure institutions. *Journal of Institutional Economics*, 9, 1, 1-26.
- Wagner, A., Schneider, F., & Halla, M. (2009). The quality of institutions and satisfaction with democracy in Western Europe—a panel analysis. *European Journal of Political Economy*, 25(1), 30-41.
- Weber, M. (1920/2012). *Die protestantische Ethik. Eine Afsatzsammlung*. Tübingen: Verlag J.C.B. Mohr.
- Weber, M. (1922/1980). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr.
- Weingast, B.R. (1995). The economic role of political institutions: Market-preserving Federalism and economic development. *The Journal of Law, Economics & Organization*, V11 N1, 1-31.

White, S., Kruder, R., Kruse, R., & Allen, G. (2016). The Impact of Corruption on Economic Growth in OIC Countries. *International Journal of Business and Economics*, 1(1), 42-51.

Williamson, K.D. (2013). *The end is near and it's going to be awesome: How going broke will leave America richer, happier, and more secure*. New York: Broadside books.

Williamson, O.E. (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, XXXVIII, 595-613.

Wolfe, D., & Gertler, M. (2004). Clusters from the inside and out: local dynamics and global linkages. *Urban studies*, 41(5-6), 1071-1093.

Zhang, X., Fan, S., Zhang, L., & Huang, J. (2004). Local governance and public goods provision in rural China. *Journal of public economics*, 88(12), 2857-2871.